

## Les pourparlers exploratoires d'Helsinki (première partie)

François Carle

Volume 4, numéro 3, 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700328ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700328ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Carle, F. (1973). Les pourparlers exploratoires d'Helsinki (première partie). *Études internationales*, 4(3), 297–361. <https://doi.org/10.7202/700328ar>

# LES POURPARLERS EXPLORATOIRES D'HELSINKI

## (première partie)

François CARLE \*

### I - PRÉCISIONS SUR LA NATURE DES POURPARLERS EXPLORATOIRES

#### A - Liste des propositions

La forme que devait prendre la préparation de la CSCE a fait l'objet de multiples propositions au cours des nombreux échanges diplomatiques effectués depuis 1966 soit par les alliances, soit par les gouvernements.

#### 1 - LES COMMUNIQUÉS DES ALLIANCES

Les communiqués qui, à partir de 1966, témoignèrent du renouveau d'intérêt du Pacte de Varsovie à l'endroit d'une CSCE, contenaient des propositions sur la façon de préparer la Conférence. On pouvait lire dans la Déclaration de Bucarest, du 8 juillet 1966, que « l'agenda et les autres questions concernant la préparation d'une telle rencontre ou conférence devraient être déterminés par tous les États participants ensemble, en gardant à l'esprit les propositions soumises par chacun d'eux <sup>1</sup> ». Celle de Budapest, en date du 17 mars 1969, précisait qu'une telle assemblée préparatoire serait chargée « d'établir par accord mutuel la procédure pour convoquer la conférence et aussi de déterminer les points de son ordre du jour <sup>2</sup> ». Elle ajoutait que les auteurs de cette déclaration « étaient en même temps prêts à considérer n'importe quelle autre proposition concernant la façon de préparer et de convoquer cette conférence <sup>3</sup> ».

Le communiqué publié par le conseil ministériel de l'OTAN à l'issue de sa rencontre des 10 et 11 avril 1969 à Washington ne fit même pas état de ces propositions. Il se borna à insister sur la nécessité de négociations concrètes et bien préparées <sup>4</sup>. La réunion de Bruxelles, en décembre 1969, ne modifia pas cette attitude <sup>5</sup>. À cette époque, l'OTAN n'envisageait même pas l'existence

\* *Assistant de recherche, Université Carleton, Ottawa.*

Ce travail a été entrepris grâce à une subvention #9725-05 du Conseil de recherches pour la Défense.

NdlR: L'histoire de la Conférence et des pourparlers préliminaires reste à écrire. Ce travail a cependant valeur de document, puisque l'auteur a su reconstituer, en dépouillant les principaux journaux, la trame historique de cette conférence qui s'est tenue et qui se tient toujours à huis-clos.

1. *Keesing's Contemporary Archives* (ci-après *Keesing's*), vol. 15, 1965-1966, p. 21652.

2. *Keesing's*, vol. 17, 1969-1970, p. 23261.

3. *Ibid.*

4. *Keesing's*, vol. 17, 1969-1970, p. 23403.

5. *Ibid.*, p. 23750.

possible d'une CSCE dans ses communiqués, non sans avoir obtenu satisfaction au sujet de la participation nord-américaine et des négociations en cours concernant le problème allemand.

À Prague, à la fin d'octobre 1969, les pays du Pacte de Varsovie paraissent faire preuve d'un peu plus de souplesse. Tout en insistant sur le fait que leurs gouvernements « sont naturellement prêts à examiner toute autre suggestion qui pourrait contribuer à la préparation et au succès de la conférence européenne<sup>6</sup> », les États participants à la rencontre de Prague « suggèrent que, dans le but de préparer le terrain pour la future conférence sur la sécurité européenne, des consultations devraient commencer entre tous les pays concernés, sur une base bilatérale ou multilatérale<sup>7</sup> ». Le Pacte de Varsovie ne reprend pas le thème d'une rencontre préliminaire immédiate et se rapproche de la position occidentale qui préfère aux réunions précipitées le développement graduel des contacts existants.

À partir du communiqué de Rome en mai 1970, jusqu'à l'acceptation de principe de la CSCE par le communiqué de Bonn en mai 1972, l'OTAN lie directement la possibilité de négociations multilatérales au progrès des négociations sur Berlin et sur l'Allemagne. Le communiqué de Rome et celui de Bruxelles, en décembre 1970, précisent que ces contacts serviraient à « explorer quand il serait possible de convoquer une conférence, ou une série de conférences, sur la sécurité et la coopération en Europe<sup>8</sup> ». Ceux de Lisbonne et de Bruxelles, respectivement en juin et décembre 1971, parlent de « conversations multilatérales destinées à mener à une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe<sup>9</sup> ». Cette dernière formule semble plus vague que la précédente quant à la nature et au rôle des contacts préliminaires à la CSCE. Peut-être cela s'explique-t-il par plus de prudence de la part de l'OTAN. En effet, le communiqué de Rome avait proposé que « l'établissement d'un corps permanent pourrait être envisagé comme un moyen parmi d'autres d'amorcer des négociations multilatérales en temps voulu<sup>10</sup> ». Dès juin 1970, un aide-mémoire du Pacte de Varsovie, publié à Budapest, faisait de cette modeste suggestion un point de son ordre du jour. Ce même document, contrairement aux premiers communiqués des pays socialistes, ne spécifiait ni la forme ni le rôle des préparatifs de la CSCE<sup>11</sup>.

Finalement, les deux alliances s'entendirent sur des arrangements proposés par le gouvernement finlandais. Le Pacte de Varsovie invita l'OTAN à accepter ces suggestions dans sa déclaration du 26 janvier 1972 à Prague<sup>12</sup> et le Conseil atlantique signifia son approbation dans le communiqué publié à Bonn le 31 mai suivant<sup>13</sup>.

## 2 - AUTRES PROPOSITIONS<sup>14</sup>

Le gouvernement finlandais, qui s'offrait comme hôte éventuel de la CSCE, chercha à rapprocher les points de vue des deux alliances sur la question des préparatifs. Dans son aide-mémoire du 7 mai 1969, il émettait l'opinion que « les préparations pour la conférence devraient commencer par des consultations entre les gouvernements concernés et, dès que les conditions nécessaires auraient été réunies, une rencontre préparatoire pourrait être convoquée pour considérer les questions liées à l'organisation de la conférence<sup>15</sup> ». Enfin, l'aide-mémoire du 24

6. L'inclusion de cette dernière idée ne pouvait manquer de plaire aux États occidentaux, qui craignaient d'accepter une conférence sans garantie de succès au préalable. Cf. *ibid.*, p. 23756.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*, p. 24032 et 24348.

9. *Keesing's*, vol. 18, 1971-1972, p. 24661 et 25015.

10. *Keesing's*, vol. 17, 1969-1970, p. 24032.

11. *Ibid.*, p. 24075.

12. Ministère des Affaires étrangères, *Documents d'actualité internationale*, Paris, n° 9, 26 février au 3 mars 1972, pp. 137-141.

13. *Keesing's*, vol. 18, 1971-1972, p. 25361.

14. Michael PALMER, *The Prospects for a European Security Conference*, pp. 46-50.

15. *Keesing's*, vol. 17, 1969-1970, p. 23756.

novembre 1970, qui fut entériné par les deux alliances, proposa des contacts multilatéraux au niveau des chefs de mission à Helsinki pour établir les sujets de la CSCE et en régler les aspects techniques. Conformément au désir des gouvernements occidentaux, l'échange d'information envisagé ne serait qu'exploratoire, c'est-à-dire qu'il n'engagerait pas définitivement les participants à assister à la Conférence elle-même. L'Autriche, dans son aide-mémoire de juillet 1970, et la Belgique, ont aussi proposé des rencontres semblables entre ambassadeurs ou diplomates.

Des plans d'un ordre différent furent également soumis par d'autres gouvernements mais furent abandonnés au profit des suggestions finlandaises. La Hongrie proposa que la CSCE soit préparée par des groupes de travail. Une première initiative visait à en fixer le nombre à quatre : la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne et la Hongrie. Plus tard, le nombre fut réduit à trois : la Belgique, la Finlande et la Pologne. Cette dernière approuva le principe d'un groupe de travail à six ou à quatre<sup>16</sup>. Une dernière proposition hongroise envisageait un groupe de travail composé de trois États neutres. La France, la Roumanie et d'autres États s'opposèrent à ces projets de groupe restreint.

Par ailleurs, en décembre 1969, le gouvernement travailliste de la Grande-Bretagne proposa une « Commission permanente sur les relations Est-Ouest » qui servirait entre autres à préparer une conférence paneuropéenne. Ce projet n'eut pas de suite. La proposition du secrétaire général du Conseil européen, Lujo Toncic-Sorinj, qui prévoyait que cet organisme pourrait servir de forum lors de la préparation de la CSCE, fut elle aussi abandonnée.

\* \* \*

Les divers échanges diplomatiques au sujet de la préparation de la CSCE montrent d'abord qu'un consensus s'est établi assez tôt en faveur de conversations multilatérales aux dépens de négociations en groupe restreint. Un malentendu aux conséquences durables s'est aussi produit en ce qui concerne la création d'un corps permanent : proposé à la fin de 1969 comme modèle d'élaboration de la CSCE, il fut mentionné par un communiqué de l'OTAN en 1970. Le Pacte de Varsovie reprit ce thème à son compte, l'amplifia et voulut l'insérer à l'ordre du jour de la Conférence elle-même.

Au début, le Pacte de Varsovie donnait plus de détails que l'OTAN sur la nature et le rôle des préliminaires de la Conférence. Plus tard, les déclarations à ce sujet sont devenues plus vagues : on se borna à exiger, du côté de l'OTAN, une préparation intense. Les propositions finlandaises favorisèrent un accord sans difficulté. Cependant, des divergences encore latentes produisirent de longs débats lors des rencontres préliminaires.

## B - Organisation des rencontres

Les pays participants étaient représentés aux pourparlers exploratoires en vue d'une CSCE par les chefs de leur mission diplomatique à Helsinki, généralement l'ambassadeur. Les rencontres se tenaient à Otaniemi, à 9 kms de la capitale finlandaise, dans l'édifice de Dipoli.

Dès la séance d'ouverture, la disposition des délégations autour de la table des débats entraîna quelques difficultés<sup>17</sup>. Le nombre de places au premier rang, pouvant aller d'une à trois, était initialement attribué aux pays les plus importants. Des États demandèrent et obtinrent que chaque délégation ait deux sièges au premier rang. Chacune avait aussi la possibilité de placer quatre conseillers au deuxième rang.

16. Lawrence L. WHETTEN, « Recent Changes in East European Approaches to European Security », *The World Today*, 26(7), Londres, juillet 1970, p. 278.

17. Cf. *Le Monde*, 23 novembre 1972, page 2, et 24 novembre 1972, p. 3, (article de Jean SCHWOEBEL) ; *The Times* (Londres), 23 novembre 1972, p. 7 et le *New York Times* (ci-après *NYT*), 23 novembre 1972, p. 16.

Les délégations devaient être placées selon l'ordre alphabétique anglais mais, à la demande de la RFA, l'ordre français fut adopté. Les sigles « RDA » et « RFA » plaçaient les deux délégations allemandes côte à côte, conformément au désir ouest-allemand. En effet, cet arrangement symbolisait l'unité de la nation allemande pour les diplomates ouest-allemands. La Finlande consulta les représentants est-allemands qui auraient sondé la position soviétique avant d'accepter. D'autre part, les diplomates britanniques auraient demandé l'appellation de « Grande-Bretagne » au lieu de « Royaume-Uni ». Ils se retrouvaient ainsi à côté de la France plutôt qu'entre la Roumanie et Saint-Marin<sup>18</sup>.

L'aspect politique de la rencontre n'a donc pas tardé à émerger d'une question aussi technique que la place des délégations. Les petits pays ont insisté sur le principe de l'égalité des délégations. Les problèmes et préoccupations des gouvernements allemands sont aussi brièvement apparus.

## C - Les participants

Seule l'Albanie a repoussé l'invitation finlandaise. La liste des 34 pays qui ont accepté se trouve dans le tableau, p. 361. Elle comprend tous les États du continent européen sauf l'Albanie, et en outre Chypre et Malte, les îles méditerranéennes, de même que les États-Unis et le Canada. Au nombre de ces participants se trouvent quelques micro-États. Il existe aussi une sorte de « lobby nord-africain » à Helsinki, même si la présence d'observateurs n'est pas officiellement reconnue. De la même façon, les organisations internationales sont théoriquement absentes mais le débat qui s'est tenu au sein de la CEE au sujet de la représentation de cet organisme mérite d'être examiné de plus près.

### 1 - LES MICROS-ÉTATS

Parmi les 34 participants aux préliminaires d'Helsinki, le Vatican, le Liechtenstein et Saint-Marin font figure de micro-États. À un moment ou l'autre, ils ont pris part aux discussions. Cependant, seulement 31 délégations assistèrent à la séance d'ouverture<sup>19</sup>. Ceci s'explique par le fait que les micro-États pouvaient être représentés par des délégations d'autres pays<sup>20</sup>.

Andorre n'aurait pas été invitée parce qu'elle ne serait pas maîtresse de sa politique étrangère<sup>21</sup>. Quant à la participation du Vatican<sup>22</sup>, elle ne faisait que confirmer sa volonté d'ouverture vers les pays de l'Est. Il aurait d'abord été invité par le Pacte de Varsovie dans l'appel de Budapest en 1969 puis par le gouvernement finlandais, sans que les pays occidentaux ne s'y opposent.

18. L'attitude de la délégation ouest-allemande est expliquée différemment selon les sources. D'après le *Times* (Londres) du 23 novembre 1972, p. 7, elle aurait refusé l'ordre anglais parce que le terme « allemand » prend plus d'importance dans « *German Democratic Republic* » que dans « *Federal Republic of Germany* ». Elle aurait alors demandé au président, selon *Le Monde* du 24 novembre 1972, p. 3, de changer son appellation en « *Germany, Federal Republic of —* », ce qui lui aurait été refusé par crainte d'objections est-allemandes. Le *New York Times* du 23 novembre 1972, p. 16, et *Le Monde* du 24, p. 3, expliquent le comportement de la délégation ouest-allemande par le désir de se trouver à côté de celle de la RDA. De toute façon, ce résultat aurait pu être atteint si l'appellation « *Germany, Federal Republic of —* » avait été acceptée.

19. *Le Monde*, 23 novembre 1972, p. 1.

20. *Ibid.*, 22 novembre 1972, p. 3.

21. *Ibid.*, 23 novembre 1972, p. 2.

22. *Ibid.*, 20 décembre 1972, p. 2.

## 2 - LE « LOBBY NORD-AFRICAİN »

Selon certaines sources, la possibilité d'un statut d'observateur aurait été évoquée pour les pays nord-africains à la CSCE<sup>23</sup>. Il est un fait en tout cas que l'Algérie, la Tunisie et la RAU surveillèrent de très près les débats et tentèrent d'introduire les questions méditerranéennes dans les discussions<sup>24</sup>. En ce qui concerne l'Algérie<sup>25</sup>, une délégation composée des fonctionnaires Djoudi et Hacène de la direction des Affaires étrangères, aurait rencontré les chefs de mission à Helsinki. D'après la même source, le gouvernement algérien n'aurait pas demandé le statut d'observateur mais aurait plutôt insisté sur la nécessité d'être informé de la CSCE et de faire connaître son point de vue aux participants.

La présence nord-africaine aurait été bien accueillie par les délégations méditerranéennes. Cependant, les grandes puissances, qui voulaient éviter de compliquer davantage les discussions, firent preuve de moins d'enthousiasme.

## 3 - LE DÉBAT SUR LA REPRÉSENTATION DE LA CEE

Il semble que les ministres des Affaires étrangères de la CEE aient traité de la CSCE dès leur rencontre de Munich, en novembre 1970, et de Bruxelles, en décembre de la même année<sup>26</sup>. Il en aurait aussi été question au sommet de Bruxelles, en janvier 1972<sup>27</sup>. À la rencontre des ministres des Affaires étrangères des Dix, à Luxembourg, le 28 mai 1972, de même qu'au sommet de Paris d'octobre 1972, la discussion aurait porté sur la façon de coordonner la position des États-membres par rapport à la CSCE et de favoriser la représentation de la CEE à Helsinki<sup>28</sup>.

Plusieurs raisons incitaient les membres et les fonctionnaires de la CEE à considérer sérieusement sa représentation à Helsinki. La Conférence allait aborder des sujets qui relevaient parfaitement de la compétence de la Commission : les politiques commerciales et agricoles, la politique des transports et, à un moindre degré, la coopération financière et la politique monétaire. De plus, la représentation de la CEE garantirait le fait que d'éventuelles tentatives visant à freiner son expansion ou à ralentir l'intégration européenne seraient combattues.

Plusieurs possibilités s'offraient aux gouvernements de la CEE. Une première consistait en la participation formelle de la Commission, qui aurait disposé d'un droit d'intervention dans les domaines de sa compétence ou encore qui aurait de façon plus modeste incité les membres de la CEE à respecter les accords convenus. Les négociations du *Kennedy Round* servaient de précédent. Ce système aurait aussi promu la reconnaissance internationale de la CEE. Mais l'échec de ce projet s'explique en partie du fait que cette dernière n'était pas reconnue officiellement par tous les participants, ce qui aurait rendu difficile un consensus sur sa représentation.

Une deuxième proposition aurait permis la représentation de la CEE par un porte-parole unique, soit la délégation du pays qui présidait la Commission, c'est-à-dire la Belgique en 1972 et le Danemark en 1973. Une personnalité de la CEE, François-Xavier Ortoli, aurait agi comme conseiller.

Une décision fut prise lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères des Neuf à La Haye, les 20 et 21 novembre 1972, à l'occasion d'une session trimestrielle de concertation

23. Flora LEWIS, « Helsinki Talks Redefine 'Europe' », *New York Times*, 4 décembre 1972, p. 2.

24. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 3.

25. *Ibid.*, 28 novembre 1972, p. 5.

26. PALMER, *op. cit.*, p. 43.

27. Michael PALMER, « A European Security Conference: Preparation and Procedure », *The World Today*, 28(1), Londres, janvier 1972, p. 37.

28. PALMER, « A European Community and a Security Conference », *The World Today*, 28(7), Londres, juillet 1972, pp. 298-300 et 301.

diplomatique<sup>29</sup>. Auparavant, la RFA s'était prononcée pour une certaine forme de représentation mais, encore une fois à La Haye, la France s'opposa à toute forme de négociation par blocs et rejeta l'idée d'un porte-parole commun. Elle insista sur la nécessité que chaque État puisse apporter sa contribution propre à Helsinki. Les fortes réticences françaises, l'hostilité est-européenne et la crainte d'une initiative similaire de la part des pays du *Comecon* eurent finalement raison de ce plan de représentation unique. Les intérêts communautaires qui, par ailleurs, ne furent pas explicitement définis, seraient sauvegardés de façon plus souple.

L'assemblée de La Haye opta pour de fréquentes consultations entre les délégations concernées à Helsinki, la concertation de leurs positions sur la base de rapports qualifiés de « vagues » par certains<sup>30</sup> et un mode de représentation informel. Tous les participants pourraient exprimer leurs propres idées en s'efforçant de respecter les accords conclus dans le cadre de la CEE si nécessaire, le point de vue communautaire pourrait être exprimé par la délégation du pays qui présiderait les travaux de la Commission, mais une telle intervention ne prendrait pas un caractère officiel et n'empêcherait pas les autres États de faire valoir leur opinion. Un délégué de la commission Mansholt qui, en collaboration avec l'OTAN, avait fourni une partie des rapports destinés à servir de guides aux ambassadeurs des Neufs, se trouverait aussi sur les lieux.

Lors des pourparlers préliminaires, les délégations des États-membres de la CEE se consultèrent régulièrement comme prévu. D'ailleurs, les délégués de plusieurs pays formulaient parfois leurs déclarations de manière telle qu'elle pouvait donner à penser qu'ils exprimaient la position commune des Neuf. C'est en particulier le cas de leur proposition très élaborée sur l'ordre du jour. Le 7 juin, enfin, juste avant la fin des conversations d'Helsinki, la Belgique traita clairement des compétences et du rôle de la CEE par rapport à la CSCE. Les délégations des autres pays acceptèrent cette mise au point sans broncher. En somme, la présence de la CEE, réelle mais discrète, en novembre, ne cessa de s'affirmer tout au long des pourparlers préliminaires.

\* \* \*

La composition de l'assemblée d'Helsinki la rend sous plusieurs aspects, unique en son genre : rassemblement de tous les États européens, même des plus petits, sauf un ; rencontre des deux blocs militaires, mais aussi des neutres et des non-alignés et participation ouverte de la RDA et de la RFA.

## II - LA PROCÉDURE À LA PRÉCONFÉRENCE

Dès le début des rencontres préliminaires d'Helsinki, la délégation roumaine s'est mise en évidence. Avant même la séance d'ouverture, elle s'était fait remarquer par ses prises de position au sujet de la direction des débats. Les discussions qu'elle alimenta par la suite résument l'histoire des premières rencontres à Helsinki<sup>31</sup>.

### A - La direction des débats

Le doyen des chefs de mission diplomatique en Finlande, l'ambassadeur danois Tscherning, convoqua ses collègues le 20 novembre, afin de régler la question de la présidence des pourparlers qui devaient commencer deux jours plus tard. Il proposa de confier ce poste à un secrétaire d'État finlandais, le docteur Richard Tötterman, et suggéra en même temps

29. *Le Monde*, 16 novembre 1972, p. 5, 21 novembre 1972, p. 5 ; 22 novembre 1972, p. 1 ; 23 novembre 1972, p. 2 (article de Philippe LEMAITRE) ; et *The Times* (Londres), 20 novembre 1972, p. 6.

30. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 1 (article de Philippe LEMAITRE).

31. Cf. *Le Monde*, 23 novembre 1972, pp. 1-2 ; 24 novembre 1972, p. 3 ; 25 novembre 1972, p. 2 ; 26-27 novembre 1972, p. 3 ; *NYT*, 24 novembre 1972, p. 11 ; et le *Times* (Londres), 24 novembre 1972, p. 5.

d'autres noms à la vice-présidence et au secrétariat. La délégation roumaine fit alors savoir qu'elle préférerait que ces fonctions soient confiées tour à tour à chacune des délégations.

À la séance d'ouverture du 22, Tscherning proposa officiellement le nom de Tötterman à la présidence. La Roumanie avait décidé de ne pas s'y opposer mais elle espérait encore faire avancer son idée. Tötterman assumait ses fonctions de présidence et désigna un autre Finlandais à la vice-présidence. La délégation roumaine voulut résister à cette initiative imprévue et, même si la séance d'ouverture n'était pas destinée à permettre des interventions sur la procédure, les Roumains demandèrent à être entendus à la fin de la rencontre. La séance fut levée sans que le président ne cède la parole à la délégation roumaine, qui qualifia cette décision d'« acte sans précédent <sup>32</sup> ». Le président Tötterman s'en excusa par la suite.

Dès le début de la séance du 23, les Roumains, qui avaient apporté avec eux un document concernant la procédure à suivre, expliquèrent leurs griefs : le président avait préjugé de la procédure en nommant un Finlandais au poste de vice-président. Un premier compromis fut accepté : le vice-président serait temporairement remplacé par un secrétaire exécutif pour les services techniques. Le document roumain <sup>33</sup> proposait, par ailleurs, que la présidence ainsi que toutes les fonctions de direction de la conférence et de ses organes soient confiées à chacune des délégations en rotation. Le débat s'engagea sur cette question. Tötterman fut confirmé dans son poste par tous, mais les Roumains réussissaient graduellement à convaincre les autres délégations du principe de rotation concernant la vice-présidence.

Le débat sur la direction des discussions prit fin le 24, sur l'adoption de la proposition roumaine quelque peu modifiée par des amendements présentés par la France et la Suisse le 23 novembre. En cas d'absence ou d'incapacité, le président serait remplacé par les chefs de mission. Le premier serait choisi au sort et les autres lui succéderaient à chaque jour selon l'ordre alphabétique français.

\* \* \*

L'épisode qui vient d'être évoqué montre dans quel esprit la Roumanie abordait les conversations d'Helsinki. Il n'est pas vide de signification politique. En justifiant son intervention de la veille, la Roumanie a signalé à la séance du 23 qu'elle considérait la rotation des fonctions de direction comme l'application du principe d'égalité entre les délégations <sup>34</sup>.

## B - Documents et projets concernant la procédure

La France et la Roumanie présentèrent des projets de procédure le 23 novembre 1972. Le président Tötterman s'en servit pour tenter de dégager un consensus le lendemain. Beaucoup de sujets furent traités. Le mode de décision de même que les groupes de travail firent l'objet de quelques échanges. Mais c'est encore une question politique, soulevée par la Roumanie, qui retint le plus l'attention.

### 1 - LES PROPOSITIONS FRANÇAISES ET ROUMAINEES DU 23 NOVEMBRE

En plus de ses remarques sur les fonctions de direction de la Conférence, le projet roumain du 23 novembre 1972 <sup>35</sup> insistait sur trois autres points. En premier lieu, l'égalité des délégations : elles participaient en tant que représentantes d'États indépendants et souverains, en pleine égalité « quel que soit le système social, l'ordre de grandeur, le niveau de développement, l'appartenance ou non à une alliance militaire <sup>36</sup> » et possédaient donc un plein droit de

32. *NYT*, 24 novembre 1972, p. 11.

33. *Le Monde*, 24 novembre 1972, p. 3.

34. *The Times* (Londres), 24 novembre 1972, p. 5.

35. *Le Monde*, 24 novembre 1972, p. 3 et le *NYT*, 24 novembre 1972, p. 11.

36. *Le Monde*, 24 novembre 1972, p. 3.



participation à toutes les activités et organes de la Conférence. L'insistance roumaine sur cette formule suscita un long débat, le lendemain, ainsi qu'aux premiers jours de la semaine suivante. Comme deuxième point, la Roumanie favorisait la décision à l'unanimité sur toutes les questions de fond et de procédure. Enfin, elle proposa que les sessions soient ouvertes selon le désir de l'assemblée et que, de toute façon, chaque État reste libre d'émettre son point de vue à l'extérieur.

La France, de son côté, présenta un projet en six points <sup>37</sup> :

- 1) les décisions seraient adoptées par voie de consensus, sauf dans les cas où cette procédure ne serait pas jugée essentielle ;
- 2) il n'existerait pas de groupe de travail, sauf pour des tâches techniques bien précises ;
- 3) l'assemblée ne publierait pas de compte rendu officiel des séances ;
- 4) les séances se tiendraient à huis clos ;
- 5) les chefs de mission pourraient être assistés par des conseillers-experts ;
- 6) six langues seraient officiellement reconnues : l'anglais, le français, le russe, l'allemand, l'espagnol et l'italien.

Il existait, à ce niveau, deux différences majeures entre les projets français et roumain. Le premier prenait position contre les groupes de travail. Le 24, la Roumanie reçut cependant le soutien des États-Unis, qui proposèrent que les groupes de travail soient ouverts à tous. Autre divergence : la France demandait le huis clos tandis que la Roumanie avait déjà concédé que la publicité des débats serait soumise à l'approbation de l'ensemble des délégations. Elle favorisait au début des sessions ouvertes. Dans son intervention du 24, la délégation américaine demanda que la publicité des sessions soit réduite au minimum. Ces deux questions furent réglées avec l'aide du président Tötterman.

Le 24 toujours, plusieurs délégations se prononcèrent pour le mode de décision par consensus, qui plaisait spécialement aux délégations des pays moyens et petits. Ce système fut approuvé par tous les orateurs au cours de cette journée, soit en plus de la Roumanie et de la France, par la Hongrie, les États-Unis, les Pays-Bas, la Tchécoslovaquie, l'Espagne, la RDA, l'Italie, Malte, la Suède et la Suisse <sup>38</sup>. Cet arrangement favorisait la discussion et accordait plus d'importance aux petites délégations.

## 2 - LES PROPOSITIONS DU PRÉSIDENT TÖTTERMAN

Au cours de la journée du 24 novembre 1972, le président Tötterman présenta une liste de propositions qu'il avait dégagées des projets français et roumain <sup>39</sup>. Il était prévu que :

- 1) la participation des délégations se ferait « sur une base d'égalité complète et d'indépendance <sup>40</sup> » ;
- 2) un représentant par État pourrait prendre la parole et qu'il pourrait déléguer ce droit à un assistant ;
- 3) la Finlande assurerait le secrétariat et les services techniques ;
- 4) les décisions seraient prises par consensus, défini en ces termes : « absence d'objections constituant un obstacle à la prise des décisions <sup>41</sup> » ;
- 5) des groupes de travail pourraient être mis sur pied par consensus et que tous pourraient y participer ;
- 6) aucun compte rendu officiel ne serait présenté, mais que le président pourrait publier les décisions et textes finals ;
- 7) le huis clos serait maintenu à moins d'une décision contraire par consensus ;
- 8) ces points de procédure ne pourraient être modifiés que par consensus.

37. *Ibid.*, p. 3.

38. *Le Monde*, 25 novembre, 1972, p. 2.

39. *Le Monde*, 25 novembre 1972, p. 2 et 26-27 novembre 1972, p. 3.

40. *Le Monde*, 26-27 novembre 1972, p. 3.

41. *Keesing's*, vol. 19, 1973, p. 25699.

L'assemblée fut ajournée le vendredi 24 novembre, afin de permettre aux délégations de considérer ces propositions, qui avaient paru recueillir l'assentiment général. Quelques-uns des huit points, particulièrement les points 1 et 7, à cause de la réaction roumaine, demandent à être étudiés de plus près.

Quelques mots d'abord sur le fardeau financier de la Finlande. En tant qu'hôte, elle doit assumer les frais de matériel, des services techniques et du personnel administratif pour la Conférence. C'est à un million de dollars par mois qu'on aurait évalué, pour la Finlande, le coût de ces rencontres préliminaires<sup>42</sup>. Les frais relatifs aux organismes créés par la Conférence doivent cependant être encourus à part égale par les pays participants<sup>43</sup>.

En ce qui concerne le point 7, la Roumanie demanda de nouveau, le 24, un plus grand degré de publicité que celui qui semblait être accepté par la majorité des délégations. Elle proposa que la séance finale ne soit pas tenue à huis clos et que, d'ici-là, les chefs de mission puissent communiquer le contenu de leurs interventions à la presse. Ce sujet fut élucidé sans trop de difficultés semble-t-il, lors de la séance du 28 novembre. Du 24 au 28, l'attention se porta particulièrement sur le texte du point 1, que la Roumanie désirait modifier à tout prix.

### 3 - L'AMENDEMENT ROUMAIN

Dès le 24 novembre et durant toute la session de reprise du lundi 27 novembre, un débat s'engagea à l'initiative de la Roumanie sur la formulation du point 1, qui qualifiait la participation des délégations à la Conférence. Les Roumains, reprenant la formule proposée dans leur projet du 23, approuvaient que la participation des délégations soit fondée sur l'égalité complète et l'indépendance des États, mais désiraient spécifier que ce principe était valable « indépendamment de leur appartenance à une alliance militaire<sup>44</sup> ». Le délégué roumain Lipatti maintint cet amendement malgré une réplique soviétique : Mendélévitch contesta le bien-fondé juridique de l'amendement roumain en expliquant que les alliances militaires ne compromettaient pas l'indépendance des gouvernements. La Roumanie s'était déjà attiré l'appui de la France, de la Yougoslavie et de certains autres pays occidentaux ou neutres.

À la reprise des discussions, le lundi 27 novembre, le président n'aurait pas attaché d'importance aux propositions roumaines dans ses conclusions sur la première semaine des préliminaires. La Roumanie reprit aussitôt sa proposition d'amendement. Sans critiquer directement la Roumanie, les délégations est-européennes firent valoir qu'elles étaient d'accord sur le fond de la proposition roumaine mais qu'elles la jugeaient inutile, par rapport à la première, inopportune et mal fondée parce qu'il s'agissait d'une question de fond et non de procédure. Le président se dit de cet avis sans vouloir blesser la majorité des délégations.

La séance du 28 mit fin au débat sur les points de procédure proposés par le président Tötterman. En plus d'admettre définitivement le principe du consensus et de la rotation des suppléants, elle permit à la Pologne et à la Belgique de modifier l'amendement roumain de telle sorte que la Roumanie se dise satisfaite sans que les délégations est-européennes ne s'y objectent et sans que les termes employés ne visent trop directement l'Union soviétique<sup>45</sup>. Le point 1 se lit maintenant comme suit :

Tous les États participants à ces consultations y prennent part à titre d'États indépendants et selon le principe de l'égalité complète. Ces consultations se tiendront en dehors des alliances militaires<sup>46</sup>.

Le débat sur la procédure se termina le 28 novembre 1972, après quatre jours de discussions où la Roumanie s'est avérée l'élément le plus actif. Toutes ses interventions étaient

42. *Le Monde*, 23 novembre 1972, p. 2.

43. PALMER, « A European Security Conference... », p. 41.

44. *Le Monde*, 26-27 novembre 1972, p. 3 et *Keesing's*, vol. 19, 1973, p. 25699.

45. *Le Monde*, 28 novembre 1972, p. 5 ; 29 novembre 1972, p. 4 et le *NYT*, 29 novembre 1972, p. 9.

46. *Keesing's*, vol. 19, 1973, p. 25699.

motivées par le désir de sauvegarder son indépendance à l'endroit de l'URSS et d'encourager les petits pays à adopter une attitude similaire. En appuyant le consensus, elle voulait favoriser la participation de toutes les délégations à la discussion. En encourageant la publicité des débats, elle voulait conférer le plus d'importance possible aux interventions des participants plus modestes. Enfin, son amendement du point 1 s'attaquait directement à la notion de bloc. Les délégations occidentales et neutres penchèrent du côté de la Roumanie, isolant ainsi l'URSS et les pays de l'Est.

En plus de l'intervention soviétique du 24, plusieurs indices montrent que l'URSS et les pays du Pacte de Varsovie ont été préoccupés par les initiatives roumaines. Le 24, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la RDA ont préféré le projet de procédure français au projet roumain, probablement parce que le premier s'opposait à la publicité des débats et à la constitution de groupes de travail. De plus, certains journaux est-européens auraient traité de ces problèmes sans toutefois identifier la Roumanie<sup>47</sup>. Un journal hongrois aurait publié la liste des revendications roumaines tandis qu'un journal polonais commentait le fait que certains États attachaient trop d'importance à la procédure. La même source indique que la CSCE fut ajoutée à l'ordre du jour de la visite qu'effectua Brejnev en Hongrie à la fin de novembre. Avant son arrivée, les conversations d'Helsinki résumaient à elles seules le communiqué émis par les ministres Gromyko et Peter. Au terme de sa visite à Budapest, Brejnev prononça un discours qui contenait un appel à l'unité du camp socialiste<sup>48</sup>.

Il semble que l'audace qu'a démontrée la Roumanie à Helsinki, ait surpris et troublé les États-membres du Pacte de Varsovie.

### III - L'ORGANISATION DU TRAVAIL À LA PRÉCONFÉRENCE

Les pourparlers exploratoires d'Helsinki ont débuté le 22 novembre 1972. Du 23 au 28, les 34 délégations ont discuté de la procédure qui régirait les travaux de la préconférence. Puis, du 29 novembre au 5 décembre, elles ont pu tour à tour exprimer leur position générale. Après une interruption d'une journée en raison de la fête nationale finlandaise, les débats reprirent le 7 décembre. À partir de cette date, les discussions ont porté pour l'essentiel sur le contenu de l'ordre du jour de la CSCE. Ceci résulte en grande partie de la position que les délégations ont adoptée au sujet de l'organisation du travail. Un autre débat du même genre est apparu lorsqu'il a fallu déterminer de quelle façon l'ordre du jour de la future conférence serait établi.

#### A - Les trois interventions du 7 décembre 1972

La France, la Grande-Bretagne et la Yougoslavie ont présenté des projets concernant l'organisation du travail à la préconférence le 7 décembre. À ce stade des pourparlers exploratoires, il fallait déterminer ce que les 34 délégations devraient décider et dans quel ordre.

La France proposa de discuter d'abord de l'ordre du jour et de l'organisation de la CSCE. La Grande-Bretagne prit aussi position en faveur de l'élaboration d'un ordre du jour, mais elle demanda également que soit défini le mandat des commissions et des sous-commissions de la CSCE dès la préconférence. Les deux projets<sup>49</sup> suggéraient donc la rédaction de l'ordre du jour au cours des préliminaires mais différaient en ce que la France refusait de considérer la création de groupes de travail.

Le projet que la délégation yougoslave présenta le 7 décembre<sup>50</sup> orientait les travaux de la préconférence de la façon suivante :

47. *NYT*, 29 novembre, p. 9.

48. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 1.

49. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6 et *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.

50. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6; 13 décembre 1972, p. 4 et *Le Monde*, 15 décembre 1972, p. 2.

- 1) discussion du modèle de la CSCE ;
- 2) examen du schéma de conférence en trois étapes, tel que présenté par la France et l'URSS ;
- 3) définition de l'ordre du jour et des mandats des commissions (de la 2<sup>e</sup> phase). Elle en suggérerait trois<sup>51</sup> ;
- 4) décisions concernant le lieu, la date, la durée et les participants.

Dès le 7 décembre, les pays d'Europe de l'Est ont insisté pour que le lieu et la date de la CSCE soient fixés en premier lieu<sup>52</sup>. Ils essayaient ainsi de limiter l'étendue des discussions préliminaires afin d'accélérer la convocation de la Conférence elle-même. Mais les États occidentaux mirent l'accent sur l'étude de l'ordre du jour. À partir du 8 décembre<sup>53</sup>, les délégations est-européennes cessèrent de demander une décision rapide quant au lieu et à la date et soulignèrent plutôt la nécessité d'identifier les participants le plus tôt possible. Ce changement d'attitude peut être interprété comme une réaction à l'influence grandissante du « lobby nord-africain » ; il serait motivé par le désir de restreindre la participation à la CSCE aux délégations déjà officiellement représentées à Helsinki<sup>54</sup>. Il ne provoqua guère de modification au sein de l'assemblée. Le 11 décembre<sup>55</sup>, les Pays-Bas, la Suisse et la Suède insistaient à leur tour sur l'ordre du jour. Au cours de la même journée, le Pacte de Varsovie revint à la charge. La Bulgarie, la Hongrie, la Pologne et la RDA proposèrent que les participants, l'ordre du jour, le lieu et la date de la CSCE soient déterminés en même temps. (La même stratégie paraît dans ce compromis : il est probable qu'une date aurait été fixée plus rapidement qu'un ordre du jour et que, conséquemment, les pays du Pacte auraient réussi à limiter la durée des préliminaires.) Ce projet obtint peu d'appuis.

Les 12 et 13 décembre<sup>56</sup>, plusieurs pays occidentaux des pays neutres, puis les États-Unis, après quelques hésitations, approuvèrent le projet yougoslave. Les délégations d'Europe orientale s'abstinrent. Le président Tötterman recommanda le plan yougoslave, le 13. Ce dernier avait permis un consensus à la veille de la première intersession. À la reprise du 15 janvier 1973, la proposition d'un ordre du jour par les délégations de la CEE allait contourner de façon évidente la question des participants, du lieu et de la date de la CSCE.

## B – La « querelle des mandats »

La « querelle des mandats », comme certains journalistes ont appelé le débat de procédure qui s'est déroulé durant la deuxième session, se situe dans le prolongement de la discussion entamée en décembre au sujet de l'ordre du jour. Cette question suscitait certaines divergences : toutes les délégations s'entendaient sur la nécessité de définir un ordre du jour bien que celles de l'Est n'estimassent pas cette tâche prioritaire. Un désaccord plus important devint explicite lors de la deuxième session : jusqu'où fallait-il aller dans les détails de l'ordre du jour ?

Certains États avaient déjà exprimé leur opinion à ce sujet dans leurs contributions au débat du 7 décembre concernant l'organisation du travail à la préconférence. La France, à l'origine du projet de conférence en trois phases, dont l'une consisterait en un travail en commissions, ne s'opposait pas aux commissions mais à la création de groupes de travail lors de la préconférence<sup>57</sup>. En revanche, la Grande-Bretagne, en plus de préconiser un ordre du jour très détaillé, demandait que la préconférence définisse avec précision le mandat des commis-

51. *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.

52. *Ibid.*, p. 10.

53. *Le Monde*, 13 décembre 1972, p. 4.

54. *The Times* (Londres), 13 décembre 1972, p. 4.

55. *Le Monde*, 13 décembre 1972, p. 4.

56. *The Times* (Londres), 13 décembre 1972, p. 4, et *le Monde*, 15 décembre 1972, p. 2.

57. *Le Monde*, du 9 décembre 1972, p. 10, est la seule source qui confirme cette information douteuse.

sions et sous-commissions de la Csce. Le plan yougoslave du 7 décembre ressemblait sous cet aspect au plan britannique.

Lors de sa visite des 11 et 12 janvier à Minsk, le président Pompidou aurait tenté de convaincre L. Brejnev de la nécessité de définir les mandats des commissions mais en vain. Dès la reprise des travaux à Helsinki, la France se prononça avec les pays de la CEE et les alliés atlantiques en faveur d'un ordre du jour et de mandats détaillés. Le 15 janvier, la CEE présentait un ordre du jour commun qui répartissait les tâches entre diverses commissions et sous-commissions; ce qui démontrait leur intention de régler ce sujet avant la première étape de la Csce. Dans son intervention du 25<sup>58</sup>, la France recommanda un ordre du jour précis de même que la discussion immédiate des mandats.

L'Union soviétique n'était cependant pas de cet avis. Brejnev avait déjà fait savoir à Pompidou à Minsk qu'il jugeait inutile de définir les mandats à ce stade<sup>59</sup>. Les Soviétiques suggéraient plutôt que ce soient les ministres qui s'en chargent au cours de la première étape de la Csce<sup>60</sup>. Dans sa réponse du 22 janvier<sup>61</sup> à la proposition européenne du 15, l'ambassadeur Maltsev admit que la Conférence ne devait pas être convoquée dans l'incertitude mais il ne parla pas des mandats, se bornant à rappeler qu'il ne fallait pas compliquer les préliminaires par trop de détails. La position soviétique évolua encore un peu le 29<sup>62</sup>, alors que les délégués de l'Urss abordèrent pour la première fois le contenu de l'un des points de l'ordre du jour. De plus, en évitant de mentionner les mandats et les sous-commissions, Maltsev concéda qu'il fallait définir le cadre des travaux de la Csce. Par ailleurs, depuis la visite du ministre français des Affaires étrangères en Roumanie, jusqu'à la fin de janvier, alors que dans l'intervalle, Français et Roumains auraient comparé leurs renseignements au sujet de l'attitude soviétique à partir des rencontres de Minsk et de Moscou, parvint l'information selon laquelle les Soviétiques auraient été prêts à donner des mandats aux commissions<sup>63</sup>. Le délégué Mendélévitch fit effectivement preuve d'une certaine souplesse en ce qui concerne les commissions dans son intervention du 31 janvier, tout en demeurant inflexible au sujet des sous-commissions<sup>64</sup>.

Même si l'ambassadeur britannique Elliott a insisté sur l'élaboration de mandats précis pour les commissions comme pour les sous-commissions, le 2 février<sup>65</sup>, et qu'un délégué français a reproché à l'Urss de refuser le travail sur les mandats des sous-commissions au cours de la journée du 5, cette même journée<sup>66</sup> ne se termina pas sans que plusieurs diplomates occidentaux ne se soient dits encouragés par l'attitude soviétique. En effet, au cours de cette séance, la délégation soviétique avait fourni des propositions plus détaillées qu'auparavant sur une partie de l'ordre du jour. Mais elle se refusait encore à utiliser le terme « mandat » et employait plutôt le mot russe *zadanie*, qui signifie « tâche » ou « devoir ».

La « querelle des mandats » perdit beaucoup de son importance en février alors que les délégations semblaient s'acheminer vers un compromis: l'Union soviétique refusait toujours de considérer le nombre et les tâches des sous-commissions, mais elle participait de plus en plus à la discussion au sujet du contenu de l'ordre du jour et des tâches des commissions. À la veille de la deuxième intersession, les délégations commencèrent à se sentir pressées par le temps et le débat s'orienta sur la façon d'accélérer l'étude de l'ordre du jour.

58. *Le Monde*, 26 janvier 1973, p. 34 et le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (ci-après *FAZ*), 26 janvier 1973, p. 1.

59. *Le Monde*, 12 janvier 1973, p. 6.

60. *Le Monde*, 16 janvier 1973, p. 3.

61. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 1.

62. *FAZ*, 30 janvier 1973, p. 1.

63. *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4.

64. *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1 et *le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

65. *The Times* (Londres), 3 février 1973, p. 4.

66. *The Times* (Londres), 6 février 1973, p. 5 et *FAZ*, 6 février 1973, p. 6.

## C - Le système des corbeilles et des groupes de travail

Le 22 janvier 1973, une proposition suisse apporta un début de solution à la « querelle des mandats » en présentant une façon de discuter plus efficacement de l'ordre du jour<sup>67</sup>. Le système suisse consistait à répartir toutes les suggestions concernant les sujets à discuter lors de la CSCE en quatre corbeilles : une première sur la sécurité, une deuxième sur la coopération économique, une autre sur la coopération culturelle et une dernière sur les suites institutionnelles de la Conférence. De l'ensemble de ces propositions seraient dégagés les points de l'ordre du jour.

La proposition suisse recueillit le plus de suffrages au cours des journées suivantes. La Grande-Bretagne, l'Autriche, la RFA, Malte, l'Espagne et le Vatican, de même que la RDA avec certaines réserves, l'approuvèrent le 23<sup>68</sup>. Deux jours plus tard, la Suisse fut chargée de constituer les corbeilles. Certains auraient perçu dans cette décision un « blâme tacite » à l'endroit du président Tötterman, qui aurait, selon eux, jusque-là favorisé l'URSS<sup>69</sup>. De toute façon, la Finlande se joignit à l'Autriche et à la Roumanie, le 25, afin que le rôle de rapporteur soit confié à la Suisse<sup>70</sup>.

Le lundi 29 janvier, la Suisse présenta un protocole de 29 pages et la discussion s'engagea sur le premier des quatre thèmes<sup>71</sup>. Le vendredi suivant, cependant, à une semaine de la deuxième intersession, l'on s'aperçut que l'ordre du jour avait à peine été abordé, ce qui aurait alors incité les délégations à demander au président de préparer un plan de travail accéléré<sup>72</sup>. Cette demande serait à l'origine du travail en groupe restreint qui devait suivre.

Lors de la séance de reprise du 26 février, l'ambassadeur français André présenta un plan de procédure par groupes de travail<sup>73</sup>. Ces derniers avaient jusqu'alors été repoussés par la France. Ce changement d'attitude aurait pu être influencé par les autres membres de la CEE, qui auraient participé à l'élaboration de ce plan<sup>74</sup>. Des difficultés techniques auraient empêché que les autres membres de l'OTAN soient consultés<sup>75</sup>.

La proposition française rappelait sous certains aspects le projet britannique du 7 décembre, qui prévoyait que les termes de référence des commissions seraient discutés un à un et qu'un accord provisoire sur chacun suffirait avant l'adoption de la liste complète<sup>76</sup>. De même, le projet français du 26 février préconisait qu'au cours de la discussion sur les corbeilles, l'étude de l'une d'entre elles ne dépende pas des progrès réalisés sur les autres. En plus, la France recommandait une approche inductive : l'étude des détails allait conduire à l'élaboration des chapitres et non le contraire. Finalement, le projet français confiait la rédaction de l'ordre du jour, et des mandats à un seul groupe de travail auquel tous pouvaient participer. Son œuvre serait « prérédactionnelle », c'est-à-dire qu'il ne rédigerait pas l'ordre du jour définitif.

Bien que la préférence de l'URSS pour une procédure plus formelle fût connue, la revue soviétique *Novoe Vremya* (*Temps nouveau*) du 1<sup>er</sup> mars approuva le travail en groupe restreint parce que cette méthode augmentait l'efficacité des consultations diplomatiques<sup>77</sup>. Entre-temps, la préparation de l'ordre du jour par un groupe de travail avait été acceptée lors de la

67. *The Times* (Londres), 24 janvier 1973, p. 7, et *FAZ*, 24 janvier 1973, p. 5.

68. *The Times* (Londres), 24 janvier 1973, p. 7.

69. « Stiller Tadel am finnischen Konferenzpräsidenten », *FAZ*, 26 janvier 1973, p. 1.

70. *Le Monde*, 26 janvier 1973, p. 34.

71. *FAZ*, 30 janvier 1973, p. 1 et *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4 (article de Renaud ROSSET).

72. *Le Monde*, 4-5 février 1973, p. 3.

73. *The Times* (Londres), 27 février 1973, p. 7 ; *Le Monde*, 28 février 1973, p. 2 et la *FAZ*, 1<sup>er</sup> mars 1973, p. 4.

74. *The Times* (Londres) 27 février 1973, p. 7 et *Le Monde*, 28 février 1973, p. 2.

75. *The Times* (Londres), 27 février 1973, p. 7.

76. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6.

77. *FAZ*, 2 mars 1973, p. 5.

séance du 27 février : l'URSS avait d'abord préféré la création d'un groupe par corbeille, soit quatre, mais elle consentit par la suite à un seul<sup>78</sup>.

Le 28 février, le sort plaça le délégué soviétique Mendélévitch à la présidence du groupe de travail. Chaque délégation, à l'exception des États-Unis et du Canada, obtiendrait par la suite la présidence pour une journée par ordre alphabétique<sup>79</sup>. Cette procédure n'autorisait qu'une seule plénière par semaine afin de vérifier le travail du groupe restreint, mais une réunion normale pouvait aussi être convoquée dans d'autres circonstances, par exemple pour octroyer des autorisations supplémentaires au groupe de travail.

Le 6 mars, la première séance plénière constata la lenteur des négociations et réalisa que plusieurs contacts se déroulaient en dehors du groupe de travail<sup>80</sup>. La Grande-Bretagne proposa donc, le 8 mars, un projet de procédure qui visait en quelque sorte à institutionnaliser les discussions informelles : le groupe de travail officiel serait maintenu, mais des « mini-groupes » ou des groupes officieux seraient formés sur des sujets limités. Le lendemain, un compromis permit au groupe officiel de poursuivre ses travaux généraux tandis que des mini-groupes abordaient des questions plus spécialisées sans soulever la critique de délégations qui, comme celle de la France, redoutaient l'impact des tractations informelles<sup>81</sup>. Trois mini-groupes auraient été constitués dès le 8 mars : un premier sur la Méditerranée, un deuxième sur les principes de relations interétatiques et l'autre sur les questions militaires tactiques<sup>82</sup>. Ils auraient entamé la rédaction du « pré-brouillon » de l'ordre du jour le 12 mars<sup>83</sup>.

D'autres mini-groupes auraient été suggérés à la séance plénière du 16 mars<sup>84</sup>. La Pologne en aurait proposé un sur le financement de la Csce : il siègerait durant l'intersession et elle lui fournirait les documents. D'autre part, la Yougoslavie en aurait demandé un autre sur l'organisation et la procédure de la Csce. La Pologne serait revenue à la charge lors de la plénière du 19 mars<sup>85</sup>.

À cette même séance, la France, délaissant ses craintes antérieures, aurait favorisé une répartition des tâches afin d'accroître l'efficacité des travaux et aurait suggéré que les mini-groupes deviennent véritablement des comités de rédaction, c'est-à-dire qu'ils rédigent non pas un « pré-brouillon » mais bien le brouillon de l'ordre du jour<sup>86</sup>. Le désir général d'accélérer l'évolution des préliminaires devint de plus en plus évident et aboutit en une résolution, le 28 mars, qui prévoyait hâter les travaux pour les terminer en mai<sup>87</sup>.

Au début des travaux de groupe, certains n'auraient constaté aucun changement pratique. Des journalistes soupçonnèrent même que cette procédure n'était destinée qu'à les écarter<sup>88</sup>. Elle semble tout de même avoir facilité les discussions : les spécialistes ont remplacé les diplomates, la diminution du nombre de séances plénières a permis aux participants de s'exprimer plus librement et de mieux respecter le huis-clos. D'autre part, le nombre de rencontres informelles en petits groupes se serait élevé<sup>89</sup>, ce qui aurait déplu à plusieurs des plus petites délégations ; elles auraient soupçonné les Grands de négocier dans les coulisses alors que leur propre influence dans les débats diminuait à cause de la procédure adoptée. Le projet britannique du 8 mars de même que la création des mini-groupes font figure de compromis à cet

78. FAZ, 28 février 1973, p. 3 et *Le Monde*, 2 mars 1973, p. 5.

79. FAZ, 1<sup>er</sup> mars 1973, p. 4 et *Le Monde*, 2 mars 1973, p. 5.

80. *Le Monde*, 10 mars 1973, p. 9.

81. *The Times* (Londres), 10 mars 1973, p. 4 ; *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5 et 14 mars 1973, p. 10.

82. *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5.

83. *Le Monde*, 14 mars 1973, p. 10.

84. *Le Monde*, 18-19 mars 1973, p. 3.

85. *Le Monde*, 21 mars 1973, p. 2.

86. *Ibid.*, p. 2.

87. FAZ, 29 mars 1973, p. 3.

88. *Le Monde*, 4-5 mars 1973, p. 4.

89. *Le Monde*, 12 mai 1973, p. 1.

égard. Au début, ils ont soulevé quelques problèmes d'organisation : les participants n'auraient pas très bien su comme relier les mini-groupes au groupe officiel, ni comment et à qui il fallait communiquer les résultats<sup>90</sup>. Mais ce système est passé de l'anarchie à l'efficacité : par exemple, des coordonnateurs ont été nommés au sein des mini-groupes<sup>91</sup>. Il aurait principalement contribué à diminuer le malaise des délégations plus modestes en leur permettant d'exercer une plus grande influence dans les groupes qui les intéressaient le plus.

#### IV - L'ALLURE GÉNÉRALE DES POURPARLERS EXPLORATOIRES

Les 34 délégations rassemblées à Helsinki ont passé la majeure partie des pourparlers préliminaires à tenter de s'entendre sur l'ordre du jour de la CSCE. Ce sujet tient moins de la procédure et davantage des négociations de fond que tous les autres mentionnés précédemment dans cette partie. Il mène à l'essence même de la CSCE. Avant de l'aborder, et avant de considérer comment d'autres points importants concernant la tenue de la Conférence ont été fixés, il convient de préciser brièvement dans quel esprit se sont déroulés les pourparlers préliminaires.

En effet, les sections précédentes montrent que les délégations n'étaient pas indifférentes à la durée des négociations. L'étude du débat concernant l'organisation du travail à la préconférence et de la « querelle des mandats » le confirme particulièrement<sup>92</sup>. Le présent chapitre sera consacré à l'analyse plus détaillée de cet aspect des négociations préliminaires. Il indiquera en outre comment les délégations, les gouvernements, la presse ou d'autres groupes ont réagi à l'évolution des discussions.

##### A - La première session : du 22 novembre au 15 décembre 1972

Les pourparlers exploratoires en vue d'une CSCE débutèrent le 22 novembre 1972 et furent interrompus une première fois, le 15 décembre, après 17 séances d'une journée. Cette session fut suspendue le 6 décembre, en raison de la fête nationale finlandaise<sup>93</sup>. Il faut de plus compter deux jours de discussions au ralenti, les 7 et 8 décembre, alors que l'attention s'est tournée vers Bruxelles où se tenait une session ministérielle du Conseil atlantique<sup>94</sup>; les rencontres d'Helsinki n'ont pu être suspendues à cette occasion puisqu'il était convenu qu'elles devaient « avoir lieu en dehors des alliances militaires »<sup>95</sup>.

Au terme de la première session, les délégations avaient péniblement réussi à s'entendre sur un code de procédure, la période des déclarations générales était terminée mais il n'existait pas encore d'accord complet au sujet de l'organisation du travail à la préconférence<sup>96</sup>. Les interventions roumaines et la réticence des pays de l'Est en ce qui concerne l'ordre des questions à aborder lors des préliminaires ont ralenti l'évolution de cette session. Après seulement une dizaine de jours de négociations, l'idée d'une première interruption fut lancée.

L'ambassadeur britannique Elliott s'est prononcé le 7 décembre en faveur d'une décision rapide sur la date de la première suspension<sup>97</sup>. Au cours de la même journée<sup>98</sup>, la Suède suggéra de terminer la première session le 15 décembre. Elle reçut l'appui des pays occidentaux mais les

90. *Le Monde*, 14 mars 1973, p. 10.

91. *Le Monde*, 18-19 mars 1973, p. 3.

92. Cf. surtout p. 306.

93. *Le Monde*, 3-4 décembre 1972, p. 2.

94. *Ibid.*, p. 2.

95. Cf. p. 305.

96. *Le Monde*, 17-18 décembre 1972, p. 3.

97. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6.

98. *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.



délégations de l'Est firent savoir qu'elles voulaient prolonger les rencontres au-delà de ce terme, de telle sorte que, dès la fin de décembre, un accord soit réalisé sur le lieu et la date de la CSCE. Après de longues discussions<sup>99</sup>, qui créèrent un malaise lors des dernières séances<sup>100</sup>, un compromis permit de réconcilier des positions qui semblaient assez éloignées : la délégation soviétique faisait valoir que l'opinion publique désapprouverait une interruption de plus de dix jours<sup>101</sup> comme « manquant de sérieux »<sup>102</sup> et qu'il fallait donc limiter l'intersession à la période du 23 décembre au 3 janvier<sup>103</sup>, les délégations occidentales, qui désiraient une suspension d'un mois, rejetèrent les propositions soviétiques en compagnie des neutres<sup>104</sup> en soulignant que leurs services extérieurs souffraient davantage d'une session prolongée<sup>105</sup>. Comme les interventions subséquentes ne parvenaient pas à sortir l'assemblée de l'impasse, le président Tötterman suggéra qu'elle adopte l'opinion de la majorité, sans que les Soviétiques ne s'y opposent<sup>106</sup>. Le 11 décembre, les 34 délégations acceptèrent donc un arrêt de 30 jours : du 15 décembre au 15 janvier. Mais, en même temps, sur la base d'un compromis polonais, il était convenu que, bien qu'il n'y aurait pas de séance formelle entre ces deux dates, il demeurerait possible de procéder à des consultations informelles<sup>107</sup>.

La première session des pourparlers préliminaires d'Helsinki se termina donc le 15 décembre sans que les participants n'aient entamé les discussions de fond. L'envoyé du quotidien *Le Monde* à Helsinki, Renaud Rosset, explique les difficultés de ce premier engagement de trois façons. Premièrement, les ambassadeurs ne seraient pas habitués à ce type de conférence internationale. Deuxièmement, le fait qu'ils ne soient pas plénipotentiaires les oblige à demeurer en communication constante avec leur gouvernement. Enfin, la procédure de décision par voie de consensus<sup>108</sup> complique aussi les négociations<sup>109</sup>.

Cette même source note la déception de la délégation soviétique : elle fut obligée de céder du terrain en ce qui concerne l'organisation du travail à la préconférence<sup>110</sup> alors que les Occidentaux lui opposaient un front commun dans leur désir d'aller plus loin dans les détails. Rosset souligne cependant la souplesse des Soviétiques, qui accepteront finalement que leurs priorités soient inversées par le plan yougoslave<sup>111</sup>.

Au nombre des surprises soviétiques, il faut également compter l'attitude roumaine. Elle fut cependant très bien accueillie dans d'autres milieux : l'agence *Chine nouvelle* rapporta le comportement des Roumains et se réjouit de la résistance des « nations petites et moyennes »<sup>112</sup>.

La première phase des pourparlers d'Helsinki a aussi semblé plaire à plusieurs pays occidentaux. À la session ministérielle du Conseil atlantique, les 7 et 8 décembre, à Bruxelles, le secrétaire d'État américain William Rogers exprima sa satisfaction sur l'évolution des négociations<sup>113</sup>. Le communiqué final, malgré la politique d'indépendance prônée par la

99. *Ibid.*, 13 décembre 1972, p. 4.

100. *Ibid.*, 16 janvier 1973, p. 3.

101. *NYT*, 12 décembre 1972, p. 16.

102. *Le Monde*, 13 décembre 1972, p. 4.

103. *The Times* (Londres), 12 décembre 1972, p. 6.

104. *Le Monde*, 13 décembre 1972, p. 4.

105. *The Times* (Londres), 12 décembre 1972, p. 6.

106. *Le Monde*, 13 décembre 1972, p. 4.

107. *NYT*, 12 décembre 1972, p. 16.

108. Cf. p. 304.

109. Cf. Renaud ROSSET, « Les participants aux consultations d'Helsinki n'ont pu conclure aucun accord important », *Le Monde*, 17-18 décembre 1972, p. 3.

110. Cf. p. 306.

111. *Ibid.*

112. *Le Monde*, 19 décembre 1972, p. 36.

113. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6 (article de R. BERTHOUD et H. STANHOPE).

France, qualifiait la première session de « départ prometteur » à cause de l'unité de vues des alliés mais aussi parce que les neutres avaient appuyé les délégations occidentales<sup>114</sup>.

Des commentaires favorables, teintés de recommandations, furent également émis par le *New York Times*, dont un éditorial<sup>115</sup> appréciait l'unité du camp occidental et le soutien qu'il avait reçu de la part des pays neutres, alors que les objectifs soviétiques demeuraient, selon lui, d'exploiter les divisions dans ce groupe afin d'entraver l'édification de la CEE et d'écarter les États-Unis de l'Europe. L'éditorialiste prévoyait un grand marchandage à Helsinki, mettant en jeu d'un côté la libéralisation des échanges en Europe et de l'autre, l'assistance occidentale dans les domaines économiques et technologiques.

\* \* \*

L'attitude des délégations lors de la première session des pourparlers préliminaires d'Helsinki se trouve dans la continuité du comportement antérieur des gouvernements en ce qui concerne la convocation de la Csce. Les pays de l'Est, après avoir désiré ardemment le début des négociations, tentent d'en limiter la durée. Cet objectif semble primordial. Cependant, les gouvernements occidentaux, comme ils l'avaient affirmé auparavant, sont décidés à prendre tout le temps nécessaire pour éviter que la Csce ne s'en tienne qu'à des déclarations vagues. Dans cette optique, ils repoussent toute tentative visant à limiter arbitrairement à l'avance les préliminaires. Cette manœuvre correspond à un autre objectif de longue date, moins explicité que le premier : assurer le parallélisme entre les conversations d'Helsinki et les négociations sur la réduction des troupes en Europe centrale<sup>116</sup>.

## B – La deuxième session : du 15 janvier au 9 février 1973

La première intersession, d'une durée de 30 jours, devait s'avérer la plus longue. Quant à la session qui débuta le 15 janvier et se poursuivit jusqu'au 9 février, elle compta 20 séances quotidiennes, soit trois de plus que la première, mais tout de même une dizaine de moins que les deux qui allaient suivre.

Janvier fut consacré presque exclusivement à la discussion de l'ordre du jour de la Csce. Un projet très détaillé fut présenté dès l'ouverture de la session par les délégations des pays-membres de la CEE. Cette première semaine de la reprise perdit de son élan par la suite : il fallait que les participants étudient les propositions ouest-européennes et, de plus, les pays du Pacte de Varsovie tardaient à faire connaître leur réaction. Cette dernière se matérialisa sous la forme d'un ordre du jour soviétique, le 22 janvier. La deuxième semaine se prêta alors aux commentaires sur les deux projets. Durant cette même période, la proposition suisse des corbeilles fit son chemin et fut appliquée à partir du lundi 29 janvier<sup>117</sup>. Le système suisse entraîna une analyse plus intense des propositions concernant l'ordre du jour. Dans la semaine du 29 janvier au 2 février, l'attention se porta sur la première corbeille, formée sous le thème de la sécurité. Au cours de la semaine suivante, les autres points de l'ordre du jour furent à leur tour abordés. Mais il avait déjà été question d'une deuxième suspension.

Selon un quotidien européen<sup>118</sup>, la question d'une deuxième intersession serait apparue dès la séance du 29 janvier. Elle aurait alors été prévue pour le 9 février et aurait duré jusqu'au début de mars. Une décision fut prise à la séance du 2 février. La pause, raccourcie, aurait pris fin le 27 février. Les États occidentaux appuyaient cette proposition dans le but de permettre des consultations entre les délégations et leurs gouvernements. La délégation soviétique s'y

114. *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 1 et *The Times* (Londres), 9 décembre 1972, p. 4.

115. *NYT*, 31 décembre 1972, section IV, p. 8.

116. « Helsinki Envoys Hear British Proposals », *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6 et le *NYT*, 10 décembre 1972, section IV, p. 3.

117. Cf. p. 309.

118. *FAZ*, 30 janvier 1973, p. 1.

opposait. Finalement, un ajournement pour la période du 9 au 27 février fut accepté, mais seulement sous l'expression l'« interruption de la session plénière <sup>119</sup> », ce qui constituait un encouragement à poursuivre les négociations par des contacts informels. Contrairement à cette décision, la troisième session débuta le lundi 26 février.

Dans quelle atmosphère s'est déroulée la deuxième session ? La rencontre de G. Pompidou et de L. Brejnev à Minsk, les 11 et 12 janvier, aurait contribué à améliorer les conditions de la reprise par rapport à celles qui prévalaient lors du premier ajournement en décembre <sup>120</sup>. À cette occasion, l'URSS se serait montrée moins craintive et aurait fait preuve de souplesse en acceptant le projet yougoslave d'organisation du travail et le plan français pour une conférence en trois étapes. Le communiqué du 12 dévoilait effectivement un certain accord en ce qui concerne la CSCE : les deux parties souhaitaient l'aboutissement rapide des préliminaires ainsi que la convocation de la Conférence dans les prochains mois et s'engageaient à accroître leurs efforts à cette fin <sup>121</sup>. Ceci fut interprété comme un acte dirigé à l'endroit des délégations plus lentes, soit celles des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la RFA <sup>122</sup>.

À l'issue du sommet de Minsk et à la veille de la reprise à Helsinki, la *Pravda* publia un article, le 14 janvier, dans lequel le réalisme français était loué ; elle critiquait en même temps l'attitude de certains pays de l'OTAN, qui cherchaient selon elle à se placer dans une position de marchandage <sup>123</sup>. Le lendemain, un commentaire de l'agence *Tass*, notant avec une certaine déception que la préconférence n'avait pas encore pris son élan, accusait certaines personnes de chercher à retarder et à compliquer les préliminaires <sup>124</sup>.

Au début de février, c'était au tour du journal *Izvestia* de se réjouir du comportement français tout en se félicitant de l'atmosphère qui régnait à Helsinki <sup>125</sup>. La presse soviétique mit par la suite de sérieuses réserves à son enthousiasme. Le 4 février, un article de Sergei Vishnevsky, publié dans la *Pravda* à l'occasion de l'ouverture des pourparlers de Vienne, contrastait l'attitude constructive de l'URSS, qui se serait concrétisée dans ses propositions du 22 janvier, destinées à réconcilier les diverses positions émises au sujet de l'ordre du jour, avec celle de « certaines figures atlantiques », qui voudraient distraire les participants des questions de sécurité <sup>126</sup>. Des remarques semblables furent reprises à la fin de la deuxième session, après que les délégations eurent commencé la discussion sur les points de l'ordre du jour. Ainsi, Yuri Yakhoutov écrivit dans la *Pravda* du 9 février que le temps était venu d'élaborer l'ordre du jour et de définir « les tâches des commissions conformément à cet ordre du jour » et cela, malgré certains pays qui auraient, selon lui, essayé d'y introduire des sujets, comme le Moyen-Orient et les questions militaires, ne cadrant pas dans les fonctions de la CSCE, pouvant même la compromettre et qui devaient donc être discutés ailleurs <sup>127</sup>.

\* \* \*

Ce sont principalement les manœuvres de délai occidentales que la presse soviétique a semblé retenir de cette deuxième session. Comme en témoigne un article de Vladimir

119. *FAZ*, 3 février 1973, p. 1 et *Le Monde*, 4-5 février 1973, p. 3.

120. *Le Monde*, 16 janvier 1973, p. 3.

121. *The Times* (Londres, 13 janvier 1973, p. 4 ; *NYT*, 13 janvier 1973, p. 3, *Le Monde*, 14-15 janvier 1973, p. 1 (article de Michel TATU) et *FAZ*, 15 janvier 1973, p. 6.

122. *NYT*, 13 janvier 1973, p. 3.

123. *FAZ*, 15 janvier 1973, p. 6.

124. *NYT*, 16 janvier 1973, p. 3.

125. *FAZ*, 7 février 1973, p. 4.

126. Sergei VISHNEVSKY, « Vienna Talks Can be Fruitful », dans *Current Digest of the Soviet Press* (ci-après *CDSP*), (25(5), 28 février 1973, p. 25.

127. Yuri YAKHOUTOV, dans « *Pravda Comments on Helsinki Agenda Talks* », dans *CDSP*, 25(6), 7 mars 1973, p. 18.

Yermakov dans la *Pravda* du 20 février, au sujet des propositions soviétiques du 22 janvier<sup>128</sup>, elle a eu tendance à mettre en évidence les initiatives prises par la délégation soviétique afin de hâter la convocation de la CSCE.

Par ailleurs, dans son bilan de la deuxième session, le journal *Le Monde* a rapporté un certain degré de compatibilité en ce qui concerne les questions de sécurité et de coopération. Il situait le conflit au niveau du problème des échanges humains et des mandats des commissions. Il prévoyait que les corbeilles 3 et 4 feraient l'objet de contacts informels durant l'intersession et que les participants pourraient commencer à rédiger l'ordre du jour dès la reprise<sup>129</sup>. La suite des événements infirma ces prévisions.

Néanmoins, la deuxième session s'avéra importante : les questions de fond furent abordées pour la première fois tandis que la délégation soviétique continuait de faire montre d'un esprit relativement conciliant.

### C - La troisième session : du 26 février au 6 avril 1973

Après seulement 16 jours de pause cette fois, la troisième session a débuté le 26 février et s'est prolongée jusqu'au 6 avril, totalisant ainsi 30 journées de séances. Cette période relativement longue par rapport à la durée des deux premières sessions s'explique principalement par la nature du travail effectué. En effet, dès le troisième jour de la reprise, les participants avaient abandonné le type de rencontre formelle qu'ils avaient adopté jusque-là et se réunirent de plus en plus en groupes restreints, avec seulement une séance plénière par semaine<sup>130</sup>. C'est sans doute ce changement qui, avec la pression du temps, fit en sorte que la troisième session fut plus longue que les deux premières.

L'élaboration d'un ordre du jour demeura au centre des préoccupations durant toute la troisième session. Ce sont surtout les questions de sécurité, qui devaient constituer le point 1 du futur ordre du jour, qui furent étudiées. Les participants attendirent l'avant-dernière semaine de mars pour discuter sérieusement des points 2 et 3. La progression des travaux fut de nouveau interrompue par une intersession.

La question d'une troisième suspension fut soulevée à la plénière du 13 mars<sup>131</sup>. Les avis divergeaient sur la date de l'interruption, soit le 30 mars ou le 4 avril. La quatrième reprise était généralement prévue pour le 6 avril. Tout en reconnaissant qu'il fallait tenir compte des problèmes pratiques, les représentants soviétiques favorisèrent de nouveau une courte suspension. La décision fut reportée à la plénière du 16. Ce jour-là<sup>132</sup>, de longues discussions opposèrent les délégués des pays de l'Est, qui jugeaient une interruption de 15 jours suffisante, et ceux de l'Ouest, qui tenaient à ne pas siéger durant la période de Pâques. Une solution moyenne fut retenue : l'intersession allait durer du 7 au 25 avril. Ce délai de la suspension signifiait que la troisième session siégerait encore au début du mois d'avril, alors que de grandes fêtes honorerait l'arrivée du président Podgorny dans la capitale finlandaise à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire du traité d'amitié entre l'URSS et la Finlande. Cette coïncidence aurait gêné le gouvernement finlandais, qui aurait suggéré au gouvernement soviétique de reporter les célébrations à plus tard. Ce dernier aurait insisté pour ne rien modifier<sup>133</sup>.

Tout au long du mois de mars, la presse soviétique fut relativement loquace au sujet des conversations d'Helsinki. Le périodique *Novoe Vremya* (*Temps Nouveau*) du 1<sup>er</sup> mars manifestait beaucoup de confiance : il existait encore des manœuvres de délai mais le désir des

128. Vladimir YERMAKOV, « On the Road to the All-European Conference », dans *CDSP*, 25(8), 21 mars 1973, p. 20.

129. *Le Monde*, 9 février 1973, p. 32 et 11-12 février 1973, p. 2.

130. Cf. pp. 309-310.

131. *Le Monde*, 15 mars 1973, p. 5.

132. *Ibid.*, 18-19 mars 1973, p. 3.

133. *Ibid.*, 4 avril 1973, p. 5.

peuples rendait le freinage de la CSCE de plus en plus difficile<sup>134</sup>. Deux jours plus tard, A. Grigoryants soulignait la reprise du 26 février par un article dans les *Izvestia*. Il rapportait que tout était prêt pour la conclusion d'une entente sur l'ordre du jour de telle sorte que la CSCE puisse être rapidement convoquée<sup>135</sup>. Le 7 mars, M. Mikhaïlov revenait à la charge dans les *Izvestia*. Après avoir noté un large degré d'accord sur les propositions soviétiques du 22 janvier, tant dans le domaine de la sécurité, des questions militaires, de la coopération commerciale et culturelle ainsi que des suites de la Conférence, il rappelait que tous reconnaissent la nécessité de convoquer la CSCE au milieu de l'année, que le temps était donc arrivé de conclure les pourparlers préliminaires et qualifiait enfin d'injustifiable la lenteur de certains, qui semblaient ainsi nuire à leurs propres intérêts<sup>136</sup>. *Za Roubéjom (À l'étranger)* publia des commentaires semblables dans son édition du 25 mars : elle se plaignait de la dépendance des conversations d'Helsinki, des pourparlers sur la réduction des troupes mais constatait cependant un certain progrès à la rencontre des 34<sup>137</sup>.

Ce sommaire des commentaires de la presse soviétique au mois de mars montre une grande continuité de pensée avec les mois précédents. Encourager la convocation rapide de la CSCE, garder l'enthousiasme à son plus haut niveau, mettre en valeur les initiatives soviétiques et condamner les prétendues manœuvres de délai de certaines délégations : tels sont les leitmotivs des journaux soviétiques. Jusqu'à quel point l'image qu'ils projettent correspond-elle à la réalité ?

En ce qui concerne le dernier point, certaines remarques trouvées dans deux journaux européens semblent confirmer les allégations soviétiques. D'abord, *Le Monde*, qui note en mars que certains « durs » occidentaux s'obstinent à Helsinki parce que les négociations de Vienne ne progressent pas à leur gré<sup>138</sup>. Puis, la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, qui rapporte au début d'avril que les délégués américains font pression sur leurs collègues de l'Italie et du Benelux afin qu'ils cessent leurs manœuvres de délai<sup>139</sup>. Donc, la presse soviétique semble avoir raison sur ce point, quoique l'attitude occidentale semble s'être transformée vers la fin de la troisième session. Sous l'initiative des États-Unis, qui auraient voulu terminer les préliminaires en juin après une quatrième et dernière session, les délégations des pays alliés auraient accepté d'accélérer les négociations et, dans ce but, de commencer à tenir deux séances de travail par jour, en plus de la réunion quotidienne des membres de l'OTAN<sup>140</sup>.

L'importance des propositions soviétiques pourra être mieux évaluée dans une section subséquente. Quant à l'enthousiasme de la presse soviétique, il ne semblait pas fondé dans les faits. En effet, les 34 délégations se seraient quittées dans une atmosphère de saturation après trois semaines de discussions sur les principes d'inviolabilité des frontières et de renonciation à la force<sup>141</sup>. En outre, toujours dans le cadre du premier point de l'ordre du jour, un accord aurait été réalisé sur l'inclusion des questions militaires mais des divergences auraient subsisté au sujet de l'ampleur de cette addition. En ce qui concerne le point 2, l'Est et l'Ouest auraient insisté sur des sujets différents : l'Est sur la non-discrimination commerciale et l'Ouest sur la régulation des activités économiques. Le domaine de la coopération scientifique aurait suscité moins de problèmes. En revanche, l'opposition demeurait ferme en ce qui concerne les échanges humains<sup>142</sup>.

134. *FAZ*, 2 mars 1973, p. 5.

135. A. GRIGORYANTS, « *Izvestia's International Survey* », dans *CDSP*, 25(9), 28 mars 1973, p. 22.

136. M. MIKHAILOV, « *Expectant Europe* » dans *CDSP*, 25(10), 4 avril 1973, p. 24.

137. *FAZ*, 26 mars 1973, p. 4.

138. *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5.

139. *FAZ*, 7 avril 1973, pp. 1 et 4.

140. *Ibid.*

141. *Ibid.*

142. *FAZ*, 6 avril 1973, p. 5.

Au terme de la troisième session, la discussion semblait donc avancée sur les points 1 et 2 mais elle n'avait pu produire de texte commun <sup>143</sup>. Certains observateurs prévoyaient que les négociations sur les principes de sécurité et sur la coopération économique seraient poursuivies durant l'intersession de telle sorte qu'en mai, les efforts puissent aboutir sur le point 3 <sup>144</sup>.

\* \* \*

La troisième session ne produisit pas de résultat tangible. Cependant, la discussion sur les questions de fond était bien amorcée.

Du côté soviétique, la tactique demeura la même. Les Soviétiques désiraient écourter les suspensions, soulignaient leur contribution afin de polir leur image, minimisaient les difficultés, critiquaient les manœuvres de délai : tous leurs efforts étaient destinés à hâter la convocation de la CSCE. Les Américains, d'autre part, semblaient sur le point de reviser leur position : ils souhaitaient constater des progrès parallèles entre les négociations de Vienne et d'Helsinki mais ils apparaissaient de plus en plus disposés à accélérer le rythme des pourparlers, sans cependant renoncer à arracher des concessions aux Soviétiques.

Le facteur temps devint de plus en plus décisif dans le processus de marchandage au cours de la quatrième session.

#### D – La quatrième session : du 25 avril au 8 juin 1973

La quatrième session des pourparlers exploratoires d'Helsinki s'ouvrit le 25 avril, après une pause de 18 jours au cours de laquelle fut rapporté une intense activité diplomatique. Ainsi, le 23, à Moscou, le ministre Kossyguine aurait reçu l'ambassadeur français Vimont et les deux hommes d'État auraient discuté des aspects économiques de la CSCE <sup>145</sup>. Au cours d'une longue série de 33 séances, qui faillit être interrompue à la mi-mai par une grève des postiers finlandais <sup>146</sup> mais qui réussit à l'étirer sans encombre jusqu'au 8 juin, les 34 missions consacrèrent leurs efforts aux activités des groupes de travail, que ponctuait à chaque vendredi une séance plénière. La dernière de ces réunions générales, le vendredi 8 juin, adopta le texte définitif des *Recommandations finales des consultations d'Helsinki*.

Au début de la dernière session, des désaccords subsistaient sur presque tous les points de l'ordre du jour. Ce sont les domaines de la coopération économique et des suites institutionnelles qui suscitaient le moins de problèmes. Pour respecter les délais souhaités par certaines délégations, il fallait que l'assemblée s'entende sur un texte commun relatif à l'ordre du jour, donc que des progrès rapides soient réalisés en ce qui concerne le catalogue des principes, les questions militaires et les contacts humains <sup>147</sup>.

À la mi-mai, des observateurs rapportaient encore des difficultés sur les quatre corbeilles, mais faisaient aussi état d'un optimisme persistant fondé sur les négociations sérieuses des journées précédentes <sup>148</sup>. La concession soviétique du 17 mai au sujet des contacts humains incita quelques délégations à proposer une date limite le lendemain. Ainsi, les représentants de Malte suggérèrent que les travaux se terminent le 1<sup>er</sup> juin. Ce terme fut accepté comme hypothèse de travail mais non comme une échéance absolue <sup>149</sup>. Le travail sur la rédaction de l'ordre du jour et des mandats s'intensifia dès lors et certaines réunions se prolongèrent dans la

143. FAZ, 26 avril 1973, p. 3, et *Le Monde*, 29-30 avril 1973, p. 3.

144. Cf. Renaud ROSSET, *Le Monde*, 8-9 avril 1973, p. 4.

145. *Le Monde*, 26 avril 1973, p. 2.

146. FAZ, 17 mai 1973, p. 3.

147. FAZ, 24 et 26 avril 1973, pp. 4 et 3 respectivement ; *The Times* (Londres), 25 avril 1973, p. 8 ; *Le Monde*, 26 avril 1973, p. 2.

148. *The Times*, 11 mai 1973, p. 6 et FAZ, 26 mai 1973, p. 7.

149. *The Times*, 19 mai 1973, p. 4 ; *Le Monde*, 20-21 mai 1973, p. 5 et *NYT*, 29 mai 1973, p. 3.

nuit<sup>150</sup>. Dans ces conditions, rapporte un quotidien ouest-allemand<sup>151</sup>, une délégation pouvait obtenir des avantages importants, qui influenceraient les travaux de la CSCE, en se servant au mieux de l'empressement général; l'absence d'une stratégie en ce sens dans le groupe des pays occidentaux y était déplorée. À la plénière du 1<sup>er</sup> juin, le consensus n'était pas atteint; la Roumanie, par exemple, posait encore des réserves à la formulation de presque tous les points de l'ordre du jour et l'assemblée décida de prolonger ses travaux jusqu'au 7 juin<sup>152</sup>. Au cours de cette semaine supplémentaire, les problèmes restants furent éliminés un à un. Ce furent d'abord la question du lien entre la CSCE et les MBRF puis du lieu et de la date d'ouverture de la Conférence. Mais le plus âpre provint de l'opposition de Malte à la liste finale des participants, ce qui força les délégations à siéger une journée de plus<sup>153</sup>. Le document final des pourparlers préliminaires fut adopté, le 8, en plénière.

Les négociations d'Helsinki ne passaient pas inaperçues dans la sphère diplomatique européenne. Elles se trouvaient à l'ordre du jour de la visite de L. Brejnev en RFA<sup>154</sup>. De même, un communiqué émanant de l'OTAN à Bruxelles, le 25 mai, manifestait de l'inquiétude à propos du parallélisme entre la CSCE et les MBRF<sup>155</sup>. L'importance de la CSCE était aussi évoquée dans les communiqués qui clôturèrent la visite du président Ceaucescu en Italie et au Vatican à la fin du mois<sup>156</sup>. Enfin, lorsque le ministre yougoslave des Affaires étrangères Minitch se rendit en France à la même période, les deux gouvernements purent comparer leur attitude en ce qui concerne la CSCE et notèrent un certain désaccord sur son rôle dans le domaine militaire<sup>157</sup>.

Par ailleurs, la presse soviétique poursuivait sa campagne intensive en faveur d'un déroulement rapide des pourparlers préparatoires d'Helsinki. Deux articles des *Izvestia* prirent à partie un commentaire d'une publication périodique de l'OTAN, *Les nouvelles atlantiques*. Y. Matveyev, le 19 avril, et Y. Golosubov, le 26, y relevèrent l'idée de retarder les pourparlers préliminaires afin d'obtenir plus de concessions de l'Union soviétique et l'identifièrent comme un signe de l'activité de certains milieux qui seraient opposés à la détente en Europe et qu'effraierait la possibilité du succès de la CSCE. Les deux auteurs condamnaient cette tactique de marchandage en faisant remarquer que la paix n'était pas un monopole et qu'elle servait les intérêts de tous<sup>158</sup>. Dans son article, Y. Golosubov ajoutait que plusieurs États désiraient une convocation rapide de la Conférence mais qu'ils s'étaient heurtés à la résistance de quelques autres, principalement lors de la troisième session des pourparlers préliminaires. Notant que les peuples européens souhaitaient la tenue de la CSCE, il affirmait que les négociations d'Helsinki avaient franchi les étapes de base sur cette voie et que, conséquemment, la Conférence pourrait débiter à la fin de juin<sup>159</sup>.

Bien entendu, plusieurs déclarations gouvernementales et plusieurs commentaires de la presse internationale accompagnèrent la conclusion de la préconférence d'Helsinki et la convocation de la CSCE. Quelques-uns d'entre eux seront résumés dans une partie ultérieure<sup>160</sup>.

\* \* \*

150. *The Times*, 26 mai 1973, p. 4 et *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

151. *FAZ*, 28 et 29 mai 1973, pp. 5 et 4 respectivement.

152. *The Times*, 26 mai 1973, p. 4 et *Le Monde*, 3-4 juin 1973, p. 2.

153. *FAZ*, et *The Times*, 7 juin 1973, p. 6; 8 juin 1973, pp. 1 et respectivement; *Le Monde*, 3-4 et 9 juin 1973, pp. 2 et 1 (article de Maurice DELARUE) respectivement.

154. « Brezhnev's Visit to West Germany », dans *CDSP*, 25(20), 13 juin 1973, p. 2.

155. *The Times*, 26 mai 1973, p. 4.

156. *Le Monde* et *FAZ*, 29 mai 1973, pp. 2 et 4 respectivement.

157. *Le Monde*, 30 mai 1973, p. 6.

158. V. MATVEYEV, « Positive Changes », dans *CDSP*, (25(16), 16 mai 1973, pp. 16-17 et Y. GOLOSHUBOV, « Dipoli: Decisive Stage », *idem*, 25(17), 23 mai 1973, p. 17.

159. GOLOSHUBOV, *loc. cit.*

160. Cf. chapitre VIII du prochain numéro.

Les pourparlers exploratoires d'Helsinki durèrent plus longtemps que ne le prévoyaient, au début, bien des délégations. Mais les progrès réalisés lors de la quatrième session autorisèrent la convocation de la CSCE à peu près dans les délais souhaités par l'URSS.

Ce résultat fut rendu possible par les nombreux compromis qui furent réalisés en mai et en juin dans une atmosphère de tractation intensive. Les concessions sont venues des deux côtés, comme l'indique le chapitre suivant.

La partie précédente apporte quelques renseignements sur les pourparlers exploratoires de la CSCE en tant que tels : le caractère des rencontres, l'organisation physique des débats, l'identité des participants, la fonction de direction des négociations, les questions de procédure et d'organisation du travail, les interessions et le rythme des travaux. Tous ces thèmes ne servent qu'à décrire le fonctionnement de la préconférence.

La présente partie se situe elle aussi dans le cadre de la préconférence. Cependant, elle en analyse les aspects qui influencent directement la nature de la CSCE. En effet, le rôle des préliminaires consistant à préparer la Conférence, les délégués, lors de ces premières rencontres ont pris plusieurs décisions qui définissaient la nature de la CSCE et même certaines qui déterminent jusqu'à un certain point l'évolution des débats d'aujourd'hui. Au nombre de ces importantes décisions, notons celles concernant le lieu et la date des rencontres, leur forme et le niveau diplomatique auquel elles seront tenues, la procédure et surtout le contenu de l'ordre du jour ainsi que la structure des commissions. Tous ces points ont fait l'objet d'une déclaration finale au moment de la clôture de la préconférence.

## V - L'ÉLABORATION DE L'ORDRE DU JOUR

L'élaboration de l'ordre du jour de la CSCE représentait certes la tâche la plus importante des pourparlers préliminaires. Elle concernait la nature même des sujets devant être négociés et devait dans plusieurs cas préjuger de la limite et des modalités des discussions.

L'ordre du jour, finalement adopté, tire sa source d'origines multiples. En premier lieu, avant même la réunion de la préconférence d'Helsinki, un certain consensus, très limité, s'était établi au cours des échanges entre les deux alliances militaires. Puis, certains participants avancèrent des propositions d'ensemble plus détaillées lors de la période des déclarations générales de même qu'au début de la deuxième session, à la mi-janvier. À partir de ce moment débutèrent les véritables négociations : d'une part, les membres des deux alliances tentaient d'obtenir des concessions respectives ; d'autre part, les délégations des pays neutres et non alignés essayaient d'introduire leurs préoccupations particulières. L'ordre du jour final est issu de ce long processus de marchandage.

Après un exposé des principales propositions d'ensemble rapportées par les journaux, le présent chapitre abordera un à un les quatre points de l'ordre du jour, suivant en cela la procédure recommandée par la délégation suisse le 22 janvier 1973<sup>161</sup>.

### A - Ordre du jour : propositions d'ensemble

Un véritable dialogue entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie au sujet de la convocation d'une conférence paneuropéenne ne s'est pas engagé avant les années 1970. Les premières propositions des pays socialistes remontent cependant à 1954. Le concept d'une telle rencontre diplomatique a beaucoup évolué au cours de cette période.

## 1 - L'ORIENTATION DES PREMIÈRES PROPOSITIONS<sup>162</sup>

Dans les années 1950, le Pacte de Varsovie liait la conférence paneuropéenne aux problèmes de l'Allemagne et de la situation militaire en Europe centrale. Puis, de 1966 à 1969,

161. Cf. p. 307.

162. Cf. les chapitres I et II.



comme en témoignent les déclarations de Bucarest et de Karlovy Vary, l'accent fut mis sur la dissolution des alliances. Même si ce thème a été repris par L. Brejnev lors du XXIV<sup>e</sup> Congrès du parti communiste soviétique en avril 1971, il a perdu de son importance après 1969.

En revanche, le thème de la coopération a pris une place privilégiée aux côtés de celui de la sécurité à partir de 1966. La Déclaration de Bucarest suggère « une conférence paneuropéenne pour discuter des questions relatives à l'établissement de la sécurité en Europe et l'organisation de la coopération paneuropéenne <sup>163</sup> ». Celle de Budapest, en 1969, est plus explicite en ce qui concerne d'éventuels secteurs de coopération. C'est cependant seulement après la Déclaration de Prague du 31 octobre 1969 que ces deux thèmes allaient être interprétés par les pays occidentaux comme les points d'un ordre du jour.

## 2 - RAPPROCHEMENT PAR L'INTERMÉDIAIRE DES COMMUNIQUÉS

L'appel de Prague proposait que « les questions suivantes soient incluses dans l'ordre du jour d'une Conférence paneuropéenne :

1. L'établissement de la sécurité européenne et la renonciation à l'usage de la force ou à la menace de son usage dans les relations mutuelles entre les États en Europe.

2. L'expansion du commerce, des relations économiques, scientifiques et techniques... <sup>164</sup> »  
Le communiqué publié par l'OTAN, le 5 décembre 1969, ignorait cette proposition spécifique mais insistait sur les échanges culturels et « la circulation plus libre des personnes, des idées et de l'information entre les pays de l'Est et de l'Ouest » et sur l'environnement, « par exemple, dans le domaine plus spécialisé de l'océanographie <sup>165</sup> ». Dans leur communiqué de Rome, le 27 mai 1970, les ministres des pays-membres de l'OTAN rappelaient ces deux exigences, et signifiaient implicitement qu'ils n'étaient pas disposés à se contenter d'une déclaration de renonciation à la force :

Parmi les sujets à examiner concernant les problèmes de sécurité et de coopération en Europe, sont inclus en particulier :

- a) les principes qui devraient régir les relations entre États, inclus celui du non-recours à la force ;
- b) le développement des relations internationales en vue d'accroître la liberté de circulation des personnes, des idées et de l'information, et de développer la coopération dans les domaines culturel, économique, technique et scientifique, ainsi que sur le plan humain <sup>166</sup>.

Parallèlement, ils proposaient des négociations sur la réduction équilibrée des troupes en Europe.

L'aide-mémoire publié par le Pacte de Varsovie le 22 juin suivant, à Budapest, apparaît comme une tentative de conciliation, mais il ne contient en fait aucune concession importante. L'ordre du jour proposé se lit comme suit :

La garantie de la sécurité en Europe et la renonciation à l'utilisation de la force et à la menace dans les relations mutuelles entre États européens ;

Le développement des relations commerciales, économiques, scientifiques, techniques et culturelles... ;

L'établissement à la Conférence paneuropéenne d'un organisme pour les problèmes de sécurité et de coopération en Europe <sup>167</sup>.

163. *Keessing's*, vol. 15, 1965-1966, p. 21562.

164. PALMER, *The Prospects for a European Security Conference*, p. 90.

165. *Ibid.*, p. 92.

166. *Ibid.*, p. 95.

167. *Ibid.*, p. 98.

Le Pacte de Varsovie mentionne ainsi pour la première fois la coopération dans le domaine de la culture et de l'environnement. En revanche, il déforme une proposition occidentale et fait de la question de l'organisme un point de l'ordre du jour<sup>168</sup>, il n'élargit pas le cadre des principes de sécurité, ne parle pas de libéralisation dans le domaine de la circulation des idées en Europe, et reporte en fait la discussion sur la réduction des troupes, lorsqu'il propose que « cette question pourrait être discutée dans l'organe qu'il s'est proposé d'établir à la conférence paneuropéenne, ou selon toute autre forme acceptable aux pays intéressés<sup>169</sup> ».

Le 4 décembre 1970, l'OTAN, dans son communiqué de Bruxelles, insiste sur les trois points laissés dans l'ombre par le Pacte de Varsovie. Elle réitère l'invitation de Reykjavik, rappelle que « toute amélioration véritable et durable durant les relations Est-Ouest en Europe doit être basée sur le respect des principes suivants, qui devraient régir les relations entre les États et qui seraient inclus parmi les points à examiner : égalité souveraine, indépendance politique et intégrité territoriale de chaque État européen ; non-interférence et non-intervention dans les affaires internes de tout État, indépendamment de son système politique ou social ; et le droit des peuples de chaque État européen à forger leur destinée propre sans contrainte externe » et que « la circulation plus libre des personnes, des idées et de l'information est un élément essentiel pour le développement d'une telle coopération<sup>170</sup> » (internationale). Les mêmes trois demandes sont formulées dans le communiqué publié par le conseil ministériel de l'OTAN, à l'issue de la réunion de juin 1971, à Lisbonne.

Un autre communiqué en provenance de Bruxelles, le 10 décembre 1971, montre bien les divergences subsistant entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN à cette date. Sur la base d'un rapport du conseil en session permanente, cette dernière envisage quatre domaines de discussion lors d'une éventuelle CSCE :

- a) questions de sécurité, incluant les principes régissant les relations entre les États et certains aspects militaires de la sécurité ;
- b) circulation plus libre des personnes, de l'information et des idées, et relations culturelles ;
- c) coopération dans le domaine de l'économie, de la science appliquée et de la technologie, et de la science pure ;
- d) coopération dans le but d'améliorer l'environnement humain<sup>171</sup>.

Les divergences restent essentiellement les mêmes : les ministres insistent sur un ensemble de principes, sur la libéralisation des échanges et sur la réduction des troupes. Une autre divergence apparaît lorsqu'ils reprennent le thème des mesures « qui diminueraient les dangers de confrontation militaire et favoriseraient ainsi la sécurité en Europe<sup>172</sup> », plus détaillé dans leur communiqué du 5 décembre 1969, et qu'ils suggèrent « qu'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe devrait traiter de ces aspects d'une façon appropriée<sup>173</sup> ».

Le Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie, dans sa Déclaration sur la paix, la sécurité et la coopération en Europe<sup>174</sup> publiée à Prague le 26 janvier 1972, ne cède guère de terrain. Il reste muet en ce qui concerne les questions militaires et la libéralisation des échanges. Cependant, il énumère certains « principes fondamentaux... de sécurité européenne et des relations interétatiques en Europe » :

168. Cf. p. 298-299.

169. PALMER, *op. cit.*, p. 98.

170. *Ibid.*, p. 104.

171. *Keessing's*, vol. 18, 1971-1972, p. 25015.

172. *Ibid.*

173. *Ibid.*

174. Ministère des Affaires étrangères, *Documents d'actualité internationale*, Paris, n° 9, 26 février au 3 mars 1972, pp. 139-141.

inviolabilité des frontières ;  
 non-recours à la force ;  
 coexistence pacifique ;  
 fondements des rapports de bon voisinage et de coopération dans l'intérêt de la paix :  
 indépendance et souveraineté nationales, égalité, non-ingérence dans les affaires intérieures, avantages mutuels ;  
 rapports réciproquement avantageux entre les États ;  
 désarmement ;  
 soutien de l'ONU.

À leur tour, devant le silence de l'OTAN, les pays socialistes doivent insister de nouveau sur la mise sur pied d'un organisme permanent.

Dans son acceptation de l'invitation finlandaise par le communiqué du 31 mai 1972, l'OTAN ne relance pas la discussion sur l'ordre du jour, mais prône tout de même encore une fois « l'examen à une CSCE de mesures appropriées, incluant certaines mesures militaires, destinées à renforcer la confiance et à accroître la stabilité <sup>175</sup> ». À partir de cette date, donc, la préconférence était acceptée et les derniers communiqués des alliances laissaient croire qu'elle serait principalement consacrée à combler le fossé qui subsistait entre elles en ce qui concerne l'ordre du jour.

De 1954 à 1972, l'attitude des gouvernements des pays-membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie en ce qui concerne, entre autres, le contenu d'une conférence paneuropéenne a beaucoup changé. Après plusieurs années d'indifférence, l'Alliance atlantique prit sérieusement en considération cette possibilité au tournant des années 1970. D'autre part, les termes employés par les pays socialistes se modifièrent aussi considérablement au fil des ans : ils écartèrent complètement les questions militaires et le problème allemand, résolu dans une large mesure par d'autres moyens, s'intéressant de plus en plus à la coopération entre les États européens.

Il existe donc un rapprochement bien évident entre les deux camps au sujet de la conférence paneuropéenne depuis 1954. Cependant, au seuil de la préconférence, les divergences demeuraient importantes, particulièrement en ce qui concerne l'ordre du jour de la CSCE.

Les principes de sécurité européenne formaient un premier objet de désaccord. À cela s'ajoutaient les mesures militaires, la libéralisation des échanges et la création d'un organisme permanent. D'autres intentions non avouées étaient fort bien perçues : les pays occidentaux cherchaient un moyen de condamner la « doctrine Brejnev » et les pays de l'Est se préparaient à lutter pour de meilleures conditions commerciales.

Un autre facteur rendait l'entente plus difficile : les pays socialistes préféraient s'en tenir à un ordre du jour concis, mais l'Occident demandait, en bloc, plus de précision.

## B – Projets d'ordre du jour soumis lors de la préconférence

L'échange de communiqués entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie avait permis aux pays alliés d'entamer la discussion sur l'ordre du jour de la CSCE. L'occasion pour chaque pays d'individualiser sa position se présenta lors de la préconférence. Plusieurs délégations semblent avoir marqué des points au cours de la période des déclarations générales, bien que les chroniques des principaux journaux n'aient rapporté que les points de vue exprimés par les représentants de l'URSS, des États-Unis et de la Suisse.

La discussion ne fut lancée sur l'ordre du jour qu'après la proposition commune des pays-membres de la CEE à la reprise du 15 janvier. La délégation soviétique présenta une contre-proposition une semaine plus tard, après l'intervention de plusieurs pays neutres et non alignés.

175. *Keesing's*, vol. 18, 1971-1972, p. 25361.

## 1 - PÉRIODE DES DÉCLARATIONS GÉNÉRALES

Le 29 novembre, l'ambassadeur V. Maltsev prit position, au nom du gouvernement soviétique, en faveur d'un ordre du jour en trois points<sup>176</sup>. Le premier consisterait en l'adoption de garanties pour le renforcement de la sécurité et mènerait à une déclaration sur les relations interétatiques. Le second favoriserait l'extension des liens commerciaux économiques, technologiques, scientifiques et culturels de même que la collaboration dans la protection de l'environnement. Le dernier, enfin, permettrait d'instituer un organe permanent pour la sécurité et la coopération en Europe ; chargé de veiller à l'application des décisions. L'URSS ne semblait donc pas avoir modifié sa position depuis le communiqué de Prague de janvier 1972. C'est sans doute ce qui explique, avec le fait que l'Ouest souhaitait un ordre du jour plus précis, la réaction peu enthousiaste de l'autre camp<sup>177</sup>.

L'ambassadeur américain Val Peterson favorisa un autre type d'ordre du jour en trois points dans sa déclaration du 4 décembre<sup>178</sup>. En plus des principes de relations internationales, le premier point contenait des mesures destinées à diminuer l'instabilité en Europe, soit la notification à l'avance des mouvements et manœuvres militaires. Le second reprenait le thème des contacts humains, de la circulation des idées et de l'information. Le dernier concernait les échanges économiques et scientifiques, de même que la coopération en matière d'environnement. Aucune concession n'apparaissait du côté américain non plus.

La délégation suisse présenta un compromis d'ordre du jour en quatre points le 12 décembre<sup>179</sup>. Selon ce plan, les quatre sujets seraient la sécurité, les suites institutionnelles de la CSCE, la coopération économique et les contacts humains.

La période des déclarations générales ne se prêtait pas à de sérieuses négociations sur l'ordre du jour. Elle permit cependant de mesurer l'ampleur des divergences entre les deux principaux participants. Les délégations s'opposaient cependant sur les questions fondamentales de sécurité, des échanges humains et de l'institutionnalisation de la CSCE. Le véritable débat à ce sujet fut provoqué par la proposition ouest-européenne du 15 janvier, à la reprise des séances.

## 2 - L'ORDRE DU JOUR DE LA CEE (15 JANVIER 1973)

L'ordre du jour commun des pays-membres de la CEE fut présenté, après consultation des autres alliés de l'OTAN à Bruxelles<sup>180</sup>, le 15 janvier, par l'Italie, la Belgique et le Danemark, qui ne se sont cependant pas déclarés les porte-parole officiels de la CEE<sup>181</sup>. La délégation belge présenta le projet de façon générale, puis chacun des points de l'ordre du jour fut développé alternativement par trois délégations : la sécurité par l'Italie, la coopération par la Belgique et les contacts humains par le Danemark<sup>182</sup>.

Cette intervention était accompagnée d'un document de sept pages, qui définissait l'ordre du jour, la structure des commissions et sous-commissions ainsi que leurs mandats<sup>183</sup>. Trois commissions contrôlaient en quelque sorte dix sous-commissions et devaient s'assurer que ces dernières accompliraient leurs travaux dans les délais prévus<sup>184</sup>.

176. *Le Monde*, 30 novembre 1972, dernière page ; *The Times* (Londres), 30 novembre 1972, p. 7 ; *NYT*, 30 novembre 1972, p. 6, et *Keesing's*, vol. 19, 1973-1974, p. 25699.

177. « Soviet Agenda for Security Talks Has Cool Reception », *The Times* (Londres), 30 novembre 1972, p. 7.

178. *Le Monde*, 5 décembre 1972, p. 36.

179. *Le Monde*, 14 décembre 1972, p. 9.

180. *Le Monde* et le *NYT*, 16 janvier 1973, p. 3 ; *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7 et *Keesing's*, vol. 19, 1973-1974, p. 25699.

181. *Le Monde*, 17 janvier 1973, p. 5.

182. *FAZ*, 16 janvier 1973, p. 1 et *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

183. *Le Monde*, 16 janvier 1973, p. 3 et *The Times*, (Londres), 16 janvier 1973, p. 4.

184. *FAZ*, 16 janvier 1973, p. 1 et *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

Plusieurs sources rapportent la nature des mandats<sup>185</sup>. Elles permettent de préciser ainsi l'ordre du jour et les mandats proposés par la CEE :

### *I. Commission sur la sécurité*

1. Sous-commission sur les principes devant servir de guides aux relations entre les nations :
  - ces principes garderaient leur pleine valeur indépendamment des considérations idéologiques
  - ils pourraient être adoptés sous la forme d'une déclaration solennelle
  - ils seraient basés sur la Charte de l'ONU, le concept de souveraineté, le droit international et les droits de l'homme
  - ce sont l'égalité souveraine, la non-interférence dans les affaires internes, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les droits égaux des peuples et le principe d'autodétermination, l'abstention de l'usage de la force, l'intégrité territoriale, le règlement pacifique des conflits
2. Sous-commission sur les mesures appropriées, incluant les mesures militaires, destinées à renforcer la confiance et à accroître la stabilité en Europe dans le but de réduire le danger de confrontation militaire :
  - notification à l'avance des mouvements et manœuvres militaires
  - échange d'observateurs lors des manœuvres militaires
  - possibilité de lien avec les négociations MBFR.

### *II. Commission sur la coopération en matière d'économie et d'environnement*

3. Sous-commission sur les échanges commerciaux :
  - meilleure information sur les marchés et les produits disponibles
  - moyen de régler les disputes
  - amélioration des facilités et des contacts d'affaires
  - qualité et mise en marché des exportations
  - formation en administration et en management
  - protection de la propriété intellectuelle (copyrights)
4. Sous-commission sur la coopération industrielle :
  - coopération entre les corporations industrielles et principe de non-discrimination
  - protection des investissements et des transferts de fonds
  - conditions d'établissement
  - groupe spécial sur le développement des matières premières et des sources d'énergie
5. Sous-commission sur la coopération dans les autres domaines économiques :
  - fin des obstructions au transport et aux communications
  - tourisme
6. Sous-commission sur la coopération en matière d'environnement :
  - coopération et projets concernant la pollution de l'air, de la mer et des eaux intérieures

### *III. Commission sur les contacts humains, les échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation, le flot plus libre d'information*

7. Sous-commission sur les contacts humains :
  - liberté de mouvement et échange de personnes
  - programme d'échanges culturels et scientifiques à long terme
  - mariages et réunification de familles
  - voyages et rencontres de jeunes

185. Cf. surtout *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7 ; et aussi la *FAZ*, 16 janvier 1973, p. 1 ; *The Times* (Londres), 16 janvier 1973, p. 4 ; le *NYT*, 16 janvier 1973, p. 3 ; *Le Monde*, 17 janvier 1973, p. 5 et *Keesing's*, vol. 19, 1973-1974, p. 25699.

8. Sous-commission sur les contacts culturels :
  - accès aux livres et aux périodiques
  - traduction et copublication
  - distribution de films et organisation de festivals internationaux
  - échange de programmes de radio et de télévision, de disques et de cassettes
9. Sous-commission sur les contacts et les échanges dans le domaine de l'éducation :
  - échange d'étudiants
  - enseignements des langues
  - bourses
  - dissémination du matériel d'enseignement
10. Sous-commission sur l'élargissement de l'information :
  - circulation et échange de matériel imprimé, filmé et diffusé
  - amélioration des conditions de travail des journalistes

Cet ordre du jour représentait certes le projet le plus détaillé soumis jusqu'alors.

Dans les journées qui suivirent le 15 janvier, l'ordre du jour de la CEE recueillit l'assentiment de plusieurs délégations. Le 16 janvier, le Canada et la Grande-Bretagne en parlèrent favorablement<sup>186</sup>. Le lendemain, plusieurs pays neutres appuyèrent le projet ouest-européen tout en le complétant : l'Autriche approuvait la mise sur pied de trois commissions et attira l'attention des participants sur le Moyen-Orient et la Méditerranée ; la Suisse, comme l'Espagne, reprit ce dernier point et, par ailleurs, se prononça pour l'insertion d'un système de règlement pacifique des conflits dans les questions de sécurité. La Suède se montra elle aussi favorable à l'ordre du jour de la CEE, mais souhaitait étendre la tâche de la première commission aux aspects politiques du désarmement<sup>187</sup>. Le 18 janvier, enfin, la délégation yougoslave soumit à son tour un projet, qui accordait beaucoup d'importance aux questions méditerranéennes<sup>188</sup>. La majorité des neutres et des non-alignés semblait donc se rapprocher du groupe de l'OTAN et de la CEE.

La réaction du groupe socialiste fut attendue avec impatience. L'ambassadeur V. Maltsev avait bien pris la parole à la reprise du 15 janvier, mais il s'était borné à un rappel du travail effectué lors de la première session et ne semblait pas pouvoir commenter la proposition des Neuf, encore moins y répliquer<sup>189</sup>. Certains représentants du bloc socialiste se seraient cependant dit prêts à en discuter<sup>190</sup>. Les délégués des pays membres du Pacte de Varsovie n'abordèrent cependant pas cette question, ni à la séance du 16, alors que les journaux et la radio soviétique demeuraient muets à ce sujet<sup>191</sup>, ni aux séances du 17 et du 18<sup>192</sup>. Ce silence s'explique en partie par l'absence de plusieurs délégués est-européens en raison d'une réunion des ministres des Affaires étrangères des Sept à Moscou. Cette session spéciale, qui n'avait pas été annoncée, concernait la stratégie diplomatique du Pacte de Varsovie, en particulier à Helsinki. En effet, les pays socialistes étaient contraints par la présentation de l'ordre du jour commun de la CEE à répondre de façon unifiée et il était prévu que, lors de cette réunion, la Roumanie serait invitée à rentrer dans les rangs<sup>193</sup>. Le fruit de cette concertation se concrétisa le 22 janvier.

186. *FAZ*, 17 janvier 1973, p. 1 et *Le Monde*, 17 janvier 1973, p. 5.

187. *FAZ*, 18 janvier 1973, p. 5.

188. *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

189. *FAZ*, 16 janvier 1973, p. 1 et *Le Monde*, 17 janvier 1973, p. 5.

190. *The Times* (Londres), 16 janvier 1973, p. 4.

191. *FAZ*, 17 janvier 1973, p. 1.

192. *FAZ*, 18 janvier 1973, p. 5, et *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

193. *Le Monde* et le *NYT*, 16 janvier 1973, p. 3 et le *FAZ*, 17 janvier 1973, p. 1.

### 3 - L'ORDRE DU JOUR DE L'URSS (22 JANVIER 1973)

La réponse du camp socialiste à la proposition ouest-européenne du 15 janvier prit la forme d'un ordre du jour en quatre points présenté par la délégation soviétique le 22 janvier<sup>194</sup>. La presse de l'URSS ne tarda pas à en faire grand état<sup>195</sup>.

L'ordre du jour soviétique, qui ne parlait pas de « mandats » mais de « sujets principaux » *main headings*<sup>196</sup>, était beaucoup moins détaillé que celui de la CEE conformément à la politique suivie depuis le début par les délégations socialistes. Ses quatre points se résument ainsi :

1. questions de sécurité, principes régissant les relations entre les États européens, mesures destinées à accroître la stabilité et la confiance ;
2. expansion du commerce et des liens économiques, scientifiques et technologiques sur une base égalitaire, coopérant dans le domaine de l'environnement ;
3. expansion de la coopération culturelle, des contacts entre les organisations et les hommes et de la dissémination de l'information ;
4. établissement d'un corps consultatif pour les questions de sécurité et de coopération en Europe.

La délégation polonaise exprima son soutien à celle de l'URSS dès le 22 janvier<sup>197</sup>.

La proposition soviétique apportait quelques concessions : l'ordre du jour du 22 allait plus loin dans les détails ; il mentionnait, sans conviction toutefois, les mesures destinées à renforcer la sécurité ; il séparait pour la première fois les contacts culturels des autres types de coopération, et clarifiait la question de l'organe permanent. L'accueil occidental fut favorable, mais l'URSS fut invitée à plus de précision encore<sup>198</sup>. Le 23 janvier, les délégations britanniques et ouest-allemandes se félicitent de la nouvelle attitude des pays socialistes, un peu plus ouverts à la question de la négociation d'un ordre du jour plus complet<sup>199</sup>.

Plusieurs délégations commentèrent les ordres du jour proposés au cours de la semaine du 22 au 26 janvier. La négociation sur le fond avait bien et bel commencé.

\* \* \*

À la veille du début du travail en groupe restreint, à la fin de février, les positions avaient été exposées en janvier avec suffisamment de clarté. Après les deux importantes propositions des 15 et 22 janvier, la discussion se continua, point par point, sur l'ordre du jour. Au fond, les désaccords subsistaient sur les questions fondamentales des échanges humains et des structures institutionnelles de la CSCE. C'est grâce à l'ingénieux système des corbeilles proposé par la Suisse, dans la semaine du 29 janvier au 2 février, que fut finalement résolu le problème. Ce système permit aux participants d'analyser plus à fond les possibilités d'entente dans les quatre secteurs de discussion retenus.

### C - La première corbeille : sécurité

Dans la perspective de l'histoire européenne depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'examen des problèmes de la sécurité en Europe représentait la tâche prioritaire de la CSCE. Toutes les démarches diplomatiques qui ont traité de sa convocation depuis 1954, les communiqués, des deux alliances, les déclarations générales des ambassadeurs au salon

194. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 1 et 4, *The Times* (Londres), 23 janvier 1973, p. 5 et le *NYT*, 23 janvier 1973, p. 8.

195. Cf. pp. 314-315.

196. *NYT*, 23 janvier 1973, p. 8.

197. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 4.

198. *The Times* (Londres), 23 janvier 1973, p. 5 et le *NYT*, 23 janvier 1973, p. 8.

199. *FAZ*, 24 janvier 1973, p. 5.

d'Helsinki, les projets d'ordre du jour qu'ils ont présentés, tous soulèvent ce problème et lui accordent une importance particulière.

Il n'a pas été facile d'aboutir à un texte commun sur ce sujet. La discussion s'est engagée autour de quatre sujets : la délimitation d'un cadre géographique spécifique aux problèmes de la sécurité européenne, les principes de relations interétatiques, l'aspect militaire de la sécurité et un système de règlement pacifique des conflits.

Dès le 28 février, un groupe de travail s'attaqua immédiatement à la première corbeille<sup>200</sup>. Auparavant, les ordres du jour proposés par les pays ouest-européens et l'Union soviétique avaient lancé la discussion générale sur les problèmes de sécurité. Ces derniers se trouvèrent particulièrement au centre des travaux vers la fin de la deuxième session, plus précisément du 29 janvier au 7 février. Le 29 janvier, l'ambassadeur Maltsev concédait, dans le cadre de la « querelle des mandats », qu'il fallait préciser les tâches de la CSCE et acceptait que la préconférence prépare des documents sur les principes et les autres thèmes de la sécurité européenne. Ils devraient se diviser en deux sections : les principes et leur mise en œuvre, cette dernière incluant les questions de règlement des conflits<sup>201</sup>. Deux jours plus tard, le délégué Mendélévitch exprima le mécontentement de la délégation soviétique en ce qui concerne le traitement du premier point dans l'ordre du jour des Neuf et dans les déclarations de plusieurs autres délégations : il souhaitait que le débat soit restreint aux questions de sécurité et déplorait les « mesures irréalistes ou déjà appliquées » que prônaient certaines délégations. Le lendemain, des représentants des États concernés, l'Autriche, la Suède et la Suisse, insistèrent sur leur droit de faire des propositions au sujet de l'ordre du jour<sup>202</sup>. Plusieurs divergences subsistaient donc lorsque le groupe de travail se mit à l'œuvre en mars. Peu de temps après, des groupes de travail officiels furent formés sur les principes et sur la sécurité en Méditerranée. Puis la Suisse en proposa un sur les questions militaires, qui commença ses activités dans la semaine du 19 mars. Les autres n'avaient pas encore produit de texte, mais la charpente de chaque sujet prenait forme<sup>203</sup>. Au 21 mars, l'évolution des travaux aurait accusé un certain retard<sup>204</sup>. Finalement, la première corbeille fut momentanément délaissée de telle sorte que les efforts des délégués se concentrèrent sur la troisième à partir du 28 mars<sup>205</sup>. Elle fut réexaminée de façon intensive à chaque après-midi de la dernière session, à compter du 25 avril<sup>206</sup>. Comme pour les autres points de l'ordre du jour, un consensus définitif ne fut atteint qu'au cours de la dernière semaine des pourparlers préliminaires.

## 1 - RESTRICTIONS GÉOGRAPHIQUES DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Le problème de la portée géographique de la sécurité européenne s'accompagne de sérieuses implications au niveau de la participation à la CSCE, comme en témoigne le débat au sujet de la présence des États-Unis et du Canada au sein du forum paneuropéen. Les diverses questions relatives à la participation sont reprises ailleurs<sup>207</sup>. Certains ont proposé, à Helsinki, non seulement d'étendre la participation, mais encore d'étendre les discussions à l'étude des problèmes des régions avoisinantes de l'Europe continentale. Pendant la période des déclarations générales, le 5 décembre, l'Espagne aurait même parlé de sécurité atlantique et aurait, par

200. *FAZ*, 1<sup>er</sup> mars 1973, p. 4 et *Le Monde*, 2 mars 1973, p. 5.

201. *FAZ*, 30 janvier 1973, p. 1 et *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4 (article de Renaud ROSSET).

202. *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

203. *Le Monde*, 4-5 mars 1973, p. 4, 11-12 mars 1973, p. 5, 18-19 mars 1973, p. 3, et *The Times* (Londres), 10 mars 1973, p. 4.

204. *FAZ*, 22 mars 1973, p. 1.

205. *Ibid.*, 29 mars 1973, p. 3.

206. *The Times* (Londres), 26 avril 1973, p. 5 et *Le Monde*, 29-30 avril 1973, p. 3.

207. Cf. chapitre I, C, p. 300ss.



surcroît, fait allusion à l'Amérique latine<sup>208</sup>. Mais, en général, ce sont le Moyen-Orient et la Méditerranée qui furent le plus souvent évoqués.

Le 5 décembre, la délégation autrichienne mit l'accent dans sa déclaration générale sur l'examen des problèmes du Moyen-Orient, idée soulevée dès le début des conversations préliminaires<sup>209</sup>. L'Autriche revient à la charge dans sa réaction officielle à l'ordre du jour de la CEE : le 17 janvier, elle suggéra qu'un « comité de bons offices » (*Komitee der guten Dienste*) soit mis sur pied pour le Moyen-Orient<sup>210</sup>. Les efforts autrichiens n'ont pas semblé recevoir de soutien. Toutefois, le 26 janvier, l'Espagne souhaite que la Conférence intervienne un jour, en tant que médiateur dans le conflit de cette région<sup>211</sup>. Mais par la suite, l'hostilité de la délégation française, qui s'était exprimée dans ce sens, le 5 février<sup>212</sup>, et l'opposition systématique des Soviétiques entravèrent la réussite du projet autrichien<sup>213</sup>. Le 8 mars, les problèmes du Moyen-Orient parurent exclus du groupe de travail officieux sur la Méditerranée, qui se réunissait alors pour une première fois<sup>214</sup>. L'opposition soviétique était fondée sur un argument simple, comme en témoigne un article de Y. Goloshubov dans les *Izvestia* du 26 avril : certains pays désiraient introduire les problèmes du Moyen-Orient à la CsCE et soutenait que ces derniers devaient être traités dans un autre forum<sup>215</sup>.

La question de l'inclusion des problèmes de la sécurité en Méditerranée n'en souleva pas moins beaucoup d'enthousiasme. Dès 1970, dans un discours devant le Conseil de l'Europe et lors d'un voyage à Sofia, le ministre italien des Affaires étrangères Moro avait favorisé cette idée<sup>216</sup>. D'autres États du littoral méditerranéen unirent leurs forces avec l'Italie, et les membres algériens, tunisiens et égyptiens du « lobby nord-africain » encouragèrent cette tendance<sup>217</sup>. Les résultats apparurent au cours de la période de discussion générale. Dans sa déclaration du 30 novembre, l'ambassadrice yougoslave affirma que la sécurité européenne incluait aussi la sécurité méditerranéenne<sup>218</sup>. Le lendemain, la délégation italienne parlait d'une conférence méditerranéenne, dont la CsCE constituerait le précédent et qui bénéficierait de ses travaux<sup>219</sup>. Le 4 décembre, ce fut au tour des délégations du Portugal, de la Grèce, de la Turquie et de Saint-Marin d'insister sur les questions méditerranéennes<sup>220</sup> ; l'Espagne abonda dans le même sens le 5<sup>221</sup>. De nouvelles interventions en faveur de l'examen des questions méditerranéennes au sein de la CsCE survinrent lors du débat sur l'ordre du jour ouest-européen. Le 17 janvier, l'Espagne réaffirma sa position et la Suisse établit un lien entre la sécurité européenne et la Méditerranée<sup>222</sup>. Le lendemain, la Yougoslavie insista sur l'insertion des problèmes méditerranéens à l'ordre du jour, comme l'avait fait l'Autriche la veille<sup>223</sup>. Le 25, l'Espagne répéta que la sécurité devait s'étendre à tout le continent, y compris la Méditerranée, et la délégation française apporta son soutien aux États du littoral en reconnaissant qu'un lien

208. *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

209. *NYT*, 24 novembre 1972, p. 11 et *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

210. *FAZ*, 18 janvier 1973, p. 5.

211. *Ibid.*, 26 janvier 1973, p. 1.

212. *Ibid.*, 6 février 1973, p. 6.

213. *Le Monde*, 9 février 1973, p. 32.

214. *Ibid.*, 11-12 mars 1973, p. 5.

215. Y. GOLOSHUBOV, « Dipoli : Decisive Stage », dans *CDSF*, 25(17), 23 mai 1973, p. 17.

216. Hartmut ULLRICH, « Italien : Die Konferenz als Spielmaterial tumultuarischer Innenpolitik », H. P. SCHWARZ et H. HAFTENDORN, *Europäische Sicherheitskonferenz*, p. 59.

217. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 3.

218. *Ibid.*

219. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 3 et 3-4 décembre 1972, p. 2.

220. *The Times* (Londres), 5 décembre 1972, p. 7 et *Le Monde*, 6 décembre 1972, p. 3.

221. *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

222. *FAZ*, 18 janvier 1973, p. 5 et *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

223. *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

existait entre la sécurité européenne et la Méditerranée, et en favorisant l'examen des questions relatives à cette région lors de la CsCE <sup>224</sup>. Cependant, le 31 janvier, au nom des délégations est-européennes, le délégué Mendélévitch dissocia les intérêts strictement régionaux de la CsCE des questions méditerranéennes et suggéra que ces dernières soient plutôt étudiées à l'ONU <sup>225</sup>. La France prit de nouveau la défense des États méditerranéens le 5 février <sup>226</sup>. Ce jeu de pressions aboutit finalement à la première réunion d'un groupe de travail officiel sur la Méditerranée, le 8 mars <sup>227</sup>. Placé sous la direction conjointe de l'Espagne et de la Yougoslavie, il comprenait les représentants d'environ 15 délégations qui s'étaient jusqu'alors intéressées aux questions méditerranéennes. Les Soviétiques n'y participaient pas, mais y étaient représentés par des délégués de la RDA. Ce groupe s'est trouvé en contact direct avec les missions nord-africaines à Helsinki.

Il semble que même le document final des pourparlers préliminaires d'Helsinki ne réussira pas à délimiter une fois pour toutes les travaux de la CsCE proprement dite dans un cadre géographique. Les espoirs apparaissent vains en ce qui concerne le Moyen-Orient mais la question de la Méditerranée reste ouverte : une délégation aura toujours la possibilité de tenter d'amorcer la discussion sur ce sujet lors d'une des phases de la conférence. Déjà, la préconférence démontre que des préoccupations « sub-européennes », en tout cas par l'intérêt qu'elles suscitent et qu'elles ne suscitent pas, s'inséreront dans le cadre de la CsCE.

## 2 - LE CATALOGUE DES PRINCIPES

Il sera démontré dans cette section que les principes de relations interétatiques occupent une place de tout premier plan dans les négociations sur la sécurité européenne ; les deux alliances, dans leurs communiqués, ont exposé leur position à ce sujet à maintes reprises <sup>228</sup>, les déclarations générales et les propositions d'ordre du jour ont relancé le débat à la préconférence, et ce même point a soulevé de nombreux problèmes lors de la période de travail en groupe restreint. Après un rapide tour d'horizon de l'attitude générale des délégations, trois des principaux thèmes de discussion au sujet des principes seront considérés. Suivront quelques remarques sur les sources et les conséquences de la déclaration de principes envisagée de même que l'énumération définitive de ces principes.

### a) attitude générale des délégations

Plusieurs chefs de mission se sont prononcés en faveur d'une déclaration de principes, surtout durant la période des déclarations générales. L'ambassadeur français G. André déclara, le 29 novembre, que la CsCE devait définir la nature des engagements entre États européens <sup>229</sup>. Le lendemain, le représentant norvégien K. Thommessen parlait d'une *magna carta* des relations internationales en Europe <sup>230</sup>. Au cours de la même journée, A. Elliott précisait au nom du gouvernement britannique que les accords écrits ne suffisaient pas et qu'il fallait garantir leur interprétation et leur application <sup>231</sup>. Le 1<sup>er</sup> décembre, l'ambassadeur canadien E. Côté soulignait l'importance « de la déclaration de principes directeurs régissant les relations

224. FAZ, 26 janvier 1973, p. 1 et *Le Monde*, 26 janvier 1973, p. 34.

225. FAZ, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1, et *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

226. FAZ, 6 février 1973, p. 6.

227. *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5, et 18-19 mars 1973, p. 3.

228. Cf. chapitre VI, prochain numéro.

229. *Le Monde*, 30 novembre 1972, dernière page.

230. *The Times* (Londres), 1<sup>er</sup> décembre 1972, p. 5.

231. *Keesing's*, vol. 19, 1973-1974, p. 25699.

entre États... à la formulation de laquelle il faudra apporter beaucoup de soins<sup>232</sup>. Le 4 décembre, enfin, la délégation américaine opposa une certaine résistance au projet soviétique d'une charte de la sécurité et nota à ce sujet les divergences entre l'Est et l'Ouest<sup>233</sup>.

Une première divergence concernait l'impact d'une déclaration de principes : plusieurs pays occidentaux redoutaient les formules et les engagements vides. De plus, comme il a été exposé précédemment<sup>234</sup>, les deux camps ne s'entendaient pas sur le nombre de principes à consacrer et tous n'insistaient pas sur les mêmes. De façon générale, à la veille des pourparlers préliminaires, les pays socialistes donnaient l'impression qu'ils se contenteraient d'un engagement relatif au non-recours à la force et à l'inviolabilité des frontières. Les diplomates occidentaux, plus explicites, avaient exigé que l'indépendance et l'égalité souveraine des États soient respectées indépendamment de leurs systèmes politiques et sociaux, mentionné le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et s'apprêtaient à faire porter l'offensive sur le terrain des droits de l'homme et des libertés fondamentales, afin de miner la doctrine Brejnev. Sans atteindre le degré de précision des Occidentaux, les Soviétiques reconnaissaient certains des mêmes principes. Ainsi, le communiqué franco-soviétique de Minsk parle de renforcer la sécurité européenne sur la base de l'inviolabilité des frontières actuelles, de la non-ingérence dans les affaires internes, de l'égalité, de l'indépendance et de la renonciation à l'usage de la force ou à la menace de son usage...<sup>235</sup> » Cette même liste fut reprise à la préconférence : le 29 janvier, par Maltsev, et le 31, par Mendélévitch<sup>236</sup>. Cependant, les 34 délégations demeuraient loin d'une formulation commune, comme en témoignent les débats autour des trois thèmes suivants.

#### b) souveraineté et recours à la force

Les principes d'égalité, d'indépendance, de souveraineté, de non-recours à la force ou à la menace de son usage avaient de sérieuses implications. C'est avant tout la situation politique en Europe de l'Est et la doctrine Brejnev qui étaient en cause.

L'Union soviétique cherchait à protéger la doctrine Brejnev et les diplomates des pays socialistes référaient au principe de non-recours à la force tel qu'il est défini dans la Charte de l'ONU. De leur côté, les pays occidentaux étaient décidés à prévenir de nouvelles interventions soviétiques en Europe de l'Est. En février 1972, dans son rapport au Congrès sur la politique étrangère américaine, le président Nixon avait explicitement condamné la doctrine Brejnev. Le 4 décembre, son représentant à Helsinki signifia que la CSCE ne devait pas consacrer le rôle soviétique en Europe de l'Est<sup>237</sup>. Le 29 novembre, son collègue français avait demandé des garanties pour l'interdiction du recours à la force, sous quelque prétexte que ce soit<sup>238</sup>. Les porte-parole occidentaux auraient trouvé un certain sentiment de sympathie chez les délégations est-européennes. La délégation roumaine, en tout cas, fit connaître ses intentions dès le début des conversations d'Helsinki<sup>239</sup>. Elle se fit l'apôtre d'une déclaration de non-recours à la force. Dans sa déclaration du 1<sup>er</sup> décembre, le chef de la mission roumaine, le Dr Mircea Balanescu, défendit le principe de la liberté des peuples sans interférence extérieure : il demanda aux États européens un engagement et des garanties contre l'emploi de la force sous toutes ses

232. Discours prononcé par l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté, à l'occasion des pourparlers multilatéraux préparatoires à une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Helsinki, le 1<sup>er</sup> décembre 1972, « Le Canada et la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Déclarations et discours*, (Division de l'Information, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1972) p. 4.

233. *NYT*, 5 décembre 1972, p. 16.

234. Chapitre VI, prochain numéro.

235. « Brejnev and Pompidou Meet Near Minsk », (*Pravda*, 13 janvier 1973) 25(2), 7 février 1973, p. 1.

236. *FAZ*, 30 janvier 1973, p. 1 et février 1973, p. 1.

237. *NYT*, 5 décembre 1972, p. 16.

238. *Le Monde*, 30 novembre 1972, dernière page.

239. *NYT*, 25 novembre 1972, p. 3 et *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 3.

formes et dans toutes les circonstances<sup>240</sup>. En mai 1973, alors que les délégations tentaient de s'entendre sur un texte, une clause aurait été proposée, qui aurait directement attaquée la doctrine Brejnev en sanctionnant le non-recours à la force « sans préjudice de l'appartenance d'un État à un ordre social ou politique différent »<sup>241</sup>. La même source rapporte qu'à la fin de ce mois, la délégation roumaine essaya de faire insérer dans le texte des précisions qui auraient protégé le droit des États à la liberté, à l'indépendance et à la souveraineté<sup>242</sup>.

Le principe du non-recours à la force, surtout dans la perspective de son application en Europe de l'Est, opposait à Helsinki l'URSS, d'une part, les pays occidentaux et la Roumanie, de l'autre. Cette opposition devait être édulcorée dans le document final.

### c) territoire et frontière

Le principe général du respect de la souveraineté territoriale occupe une place de tout premier plan dans l'histoire diplomatique en Europe depuis 1945. Il est d'abord apparu comme un objet de revendication des pays socialistes. Il a été graduellement toléré par le gouvernement ouest-allemand, le principal intéressé du côté occidental, puis adopté formellement sur une base bilatérale par le traité germano-polonais du 7 décembre 1970. Il est revenu à la surface lors des négociations multilatérales d'Helsinki.

Au moment de la rencontre d'Helsinki, un large consensus s'était établi entre les gouvernements européens au sujet des frontières sur ce continent. Ce chapitre des discussions souleva cependant quelques sérieuses difficultés, qui tenaient à l'interprétation d'expressions telles que « intégrité territoriale », « inviolabilité des frontières » et « immutabilité des frontières ». L'intérêt national de certains États, en particulier l'Irlande, l'Espagne, la Pologne et la RFA, fut directement mis en cause et les négociations dépassèrent une fois de plus le cadre des relations Est-Ouest pour faire état de problème un peu plus régionaux.

La déclaration générale de l'ambassadeur canadien fournit un bon exemple du genre de distinctions faites en ce qui concerne les principes de souveraineté territoriale. Il appuyait « le principe interdisant de modifier les frontières par la force » mais suggérait d'« éviter les expressions susceptibles de laisser croire que la Conférence assume la responsabilité d'une conférence de paix en établissant des frontières permanentes en Europe ou en les reconnaissant sur le plan du droit international »<sup>243</sup>. Pour d'autres États, en effet, la redélimitation des frontières existantes en Europe présentait un intérêt particulier. Ainsi, dans sa déclaration générale du 4 décembre, la délégation irlandaise, soucieuse de ne pas compromettre l'avenir de l'Ulster, recommanda de ne pas fixer les frontières par des principes et de laisser une place à la possibilité de modifications territoriales par la voie des négociations dans le principe d'invulnérabilité, qu'elle approuvait avec cette réserve<sup>244</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le principe de l'intégrité territoriale suscita un accrochage entre les délégations de l'Espagne et de la Grande-Bretagne au sujet de Gibraltar<sup>245</sup>. Après avoir insisté sur ce principe le 25 janvier, la délégation espagnole fit la lecture, le 5 février, d'une déclaration d'interprétation, qu'elle fit ensuite circuler. Elle y reconnaissait le principe de non-recours à la force, d'une part, mais exprimait par ailleurs le désir, en se référant directement au cas de Gibraltar, que, premièrement, l'invulnérabilité des frontières ne soit pas confondue avec leur immutabilité et que, deuxièmement, son acceptation du premier principe ne soit pas interprétée comme une acceptation du *statu quo*. La délégation britannique répliqua que Gibraltar constituait un problème bilatéral, qui ne se prêtait donc pas à la discussion dans le

240. *The Times* (Londres), 2 décembre 1972, p. 4 et *Le Monde*, 3-4 décembre 1972, p. 2.

241. *FAZ*, 12 mai 1973, p. 6.

242. *Ibid.*, 28 mai 1973, p. 5.

243. Discours de l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté (voir note 232).

244. *The Times* (Londres), 5 décembre 1972, p. 7 et *Le Monde*, 6 décembre 1972, p. 3.

245. *FAZ*, 26 janvier 1973, p. 1 et 6 février 1973, p. 6; *The Times* (Londres), 6 février 1973, p. 5 et 8 février 1973, p. 7.

cadre multilatéral de la CSCE. Les deux parties s'en remirent à la présidence pour régler cette question de procédure tandis que les Britanniques publièrent à leur tour un document sur le sujet. La décision rendue par le président, le 7 février, fut considérée comme favorable à la Grande-Bretagne : comme la préconférence ne devait pas prendre de décision officielle, ce qui était réservé à la CSCE proprement dite, aucune objection formelle n'était possible et, en conséquence, la déclaration d'interprétation espagnole ne fut pas acceptée parmi les documents officiels. Il semble que cette solution ait mis un terme à l'altercation entre les deux délégations.

Les problèmes de changement territorial en Europe centrale ont aussi préoccupé certaines délégations. Les conséquences de la Deuxième Guerre mondiale sur la géographie de cette région incitèrent les représentants de la Pologne et de l'URSS à insister sur l'inviolabilité des frontières, le 22 et 31 janvier respectivement<sup>246</sup>. La délégation de la RFA de son côté, craignait que l'URSS ne cherche en fait l'immuabilité des frontières et désirait sauvegarder la possibilité d'une réunification allemande en établissant les distinctions nécessaires entre l'inviolabilité et l'intangibilité tout en complétant cette stratégie par une offensive en faveur de l'autodétermination des peuples<sup>247</sup>.

Ainsi, l'intérêt particulier de certains États a déterminé la nature du débat sur le respect de la souveraineté territoriale en Europe. L'Italie aurait même tenu à préciser que les principes en question ne nuiraient pas à la construction d'une Europe sans frontières<sup>248</sup>.

#### d) droits de l'homme et droits des peuples

Les droits de l'homme et le principe de l'autodétermination des peuples opposèrent, d'un côté, la RFA, qui, par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, Walter Scheel, avait incité ses alliés de l'OTAN, à Bruxelles, en décembre 1972, à défendre ce dernier principe à Helsinki<sup>249</sup>, et, de l'autre, l'Union soviétique, qui niait la nécessité d'inclure ces normes dans la liste de principes à adopter. D'autres délégations intervinrent dans ce débat.

Le représentant Mendélévitch exposa le 31 janvier la nature des réticences soviétiques<sup>250</sup>. Il rejeta l'inclusion du principe de l'autodétermination des peuples sous prétexte qu'il constituait un fait acquis en Europe. La Charte de l'ONU le mentionnait, reconnaissait-il, mais seulement en rapport avec le colonialisme. Quant aux droits de l'homme, ils n'étaient même pas inclus dans cette Charte ; de plus, ce sujet concernait les individus et n'était donc pas approprié aux thèmes à caractère international de la CSCE. Le 5 février, deux petits États défendirent la position occidentale : les délégations du Luxembourg et du Liechtenstein se prononcèrent en faveur des droits de l'homme et la deuxième insista en plus sur le principe de l'autodétermination<sup>251</sup>. Par la suite, la discussion sur ce sujet se serait estompée et les délégations de certains petits pays occidentaux auraient soupçonné leurs alliés plus importants d'avoir réalisé un compromis favorable aux pays socialistes dans ce domaine<sup>252</sup>. Cependant, à la suite de leur intervention du 28 mars, les Soviétiques ne se seraient plus opposés à l'insertion des deux points litigieux dans la liste des principes<sup>253</sup>. À la fin de mai, la délégation du Vatican, dans le cadre de ce débat, demanda des garanties pour la liberté de pensée de conscience, de croyance et de religion<sup>254</sup>. (Parallèlement, lors de la visite de Ceausescu au Viêt-nam, le 26 mai, le Saint-Siège

246. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 4 et *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

247. *The Times* (Londres), 11 mai 1973, p. 21 et *Le Monde*, 14 juin 1973, p. 4.

248. *Le Monde*, 14 juin 1973, p. 4.

249. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6 (article de R. BERTHOUD et H. STANHOPE) et 9 décembre 1972, p. 4.

250. *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1, et *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

251. *FAZ*, 6 février 1973, p. 6.

252. *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5.

253. *FAZ*, 29 mars 1973, p. 3 ; 6 avril 1973, p. 1, et 12 mai 1973, p. 6.

254. *The Times*, (Londres), 26 mai 1973, p. 5 et *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

aurait attiré l'attention du chef d'État roumain sur la situation des catholiques dans son pays<sup>255</sup>. À Helsinki, les représentants de la RDA appuyèrent l'intervention du Vatican<sup>256</sup>. Par ailleurs, il faut aussi noter que le président roumain profita de son voyage en Italie pour réaffirmer avec ses interlocuteurs du Saint-Siège et du gouvernement italien, dans deux communiqués, le droit de chaque peuple à décider de son sort<sup>257</sup>.

En somme, l'insistance de plusieurs délégations a eu raison des réticences soviétiques en ce qui concerne l'inclusion des droits de l'homme et de l'autodétermination des peuples dans le catalogue de principes élaboré à Helsinki.

#### e) source des principes et portée des engagements

En dehors du choix des principes, deux autres problèmes se posèrent en ce qui concerne l'élaboration d'un code de conduite. En premier lieu, comment renforcer son autorité, de quelle source prestigieuse en tirer le contenu? Deuxièmement, prévoir son impact.

Le 4 décembre, l'ambassadeur américain Val Peterson avait suggéré que la Conférence consacre les principes généralement acceptés<sup>258</sup>. L'ordre du jour occidental du 15 janvier allait plus loin dans les détails et contenait un conflit en germe. Les délégations des pays ouest-européens souhaitaient que la déclaration solennelle tire son fondement des principes de la souveraineté, de la Charte des Nations Unies, du droit international public et des droits de l'homme<sup>259</sup>, tandis que les représentants soviétiques se montraient plus circonspects. Les diplomates de la RFA soulignèrent particulièrement l'importance de la Charte de l'ONU et furent appuyés par ceux de la Grande-Bretagne, le 2 février, de même que ceux de l'Espagne et du Luxembourg, le 5<sup>260</sup>. En cette même journée, la délégation française, en plus de reconnaître la nécessité d'une référence à la Charte de l'ONU et au *jus gentium*, se prononça pour l'addition d'une autre source, déjà proposée ailleurs<sup>261</sup>: la « Déclaration sur les principes de relations internationales concernant les relations amicales et la coopération entre les États selon la Charte », adoptée en 1970<sup>262</sup>. Le lendemain, les Finlandais reprirent la suggestion française et la complétèrent en demandant l'inclusion de principes mentionnés dans des accords bilatéraux<sup>263</sup>. Ils tentaient ainsi de faciliter un compromis entre les délégués soviétiques et ceux de l'Europe de l'Ouest, qui ne s'entendaient pas encore. Les premiers avaient mené une lutte sur deux fronts. D'une part, ils jugeaient inutile de se référer à de grandes parties de la Charte et semblaient peu désireux de confirmer les principes de l'autodétermination des peuples et des droits de l'homme<sup>264</sup>: le 31 janvier, Mendélévitch avait résumé la position de son gouvernement en ce qui concerne le catalogue de principes à l'égalité, l'indépendance, l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force<sup>265</sup>. En revanche, les Soviétiques tenaient les principes de la coexistence pacifi-

255. *Le Monde*, 29 mai 1973, p. 2.

256. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

257. *Ibid.*, 29 mai 1973, p. 4.

258. *The Times* (Londres), 5 décembre 1972, p. 7.

259. Cf. p. 324.

260. *FAZ*, 3 février 1973, p. 1 et 6 février 1973, p. 6.

261. Par le groupe de travail européen qui a rédigé l'article: « Some Institutional Suggestions for a System of Security and Co-operation in Europe », *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 3, 1972, p. 77. En plus de cette source et de la Charte, ce groupe recommandait aussi de prendre en considération l'« Énoncé des principes de la coopération » que Brejnev et Pompidou avaient conjointement avalisé le 30 octobre 1971 (*ibid.*).

262. *Idem*, p. 76. Le texte de ce document se trouve en appendice, au prochain numéro. La proposition française est rapportée par la *FAZ*, 6 février 1973, p. 6.

263. *FAZ*, 7 février 1973, p. 1.

264. *Ibid.* et « Le point sur les propositions aux pourparlers d'Helsinki », *Nouvelles de l'OTAN*, 21(2), mars-avril 1973, p. 6.

265. *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1.

que en haute estime<sup>266</sup> et insistaient surtout sur certains principes, comme l'inviolabilité des frontières, par exemple, qui avaient été garantis dans quelques-uns de leurs récents traités, ce qui laissait soupçonner leur désir de passer du niveau bilatéral à celui d'un engagement multilatéral<sup>267</sup>. En plus du périodique *Za Roubéjom (À l'étranger)*<sup>268</sup>, qui défendit cette position, les *Izvestia* du 26 avril, notant un reste de désaccord sur la question des principes à Helsinki, considéraient « logique et naturel de prendre des principes fermement reconnus dans la pratique des relations internationales<sup>269</sup> ». Ces mêmes principes, inscrits dans la Charte de l'ONU et reconnus dans plusieurs des traités soviétiques, certains voulaient en diminuer l'importance, selon le rédacteur. Les deux articles mentionnaient le principe de l'inviolabilité des frontières. Les délégations occidentales, de leur côté, refusaient de se limiter aux principes qui ne convenaient qu'à quelques États et désiraient le plus de conformité possible entre le code de conduite et le droit international afin d'en accroître les probabilités de mise en application<sup>270</sup>. En février, un accord, de base fut conclu pour une référence à la Charte et à la déclaration de l'Assemblée générale sur les relations amicales entre États<sup>271</sup>. Elles devinrent les deux seules sources citées dans les recommandations finales des pourparlers d'Helsinki. La section suivante indiquera cependant que l'Union soviétique réussit dans l'intervalle à inclure le principe de l'inviolabilité des frontières dans la liste définitive.

Certaines craintes relatives aux implications d'une déclaration solennelle de principes, formulées au cours des pourparlers préparatoires, ne furent pas reprises dans le document final. Les délégations de plusieurs pays occidentaux et neutres auraient en effet redoublé de vigilance pour éviter de donner l'impression, par certaines formules, que la CSCE créerait un nouveau droit international régional ou même de nouvelles obligations juridiques pour les États participants. Les représentants de la RFA entre autres, cherchaient à s'en tenir aux termes de leurs récents accords avec certains pays du camp socialiste et à ne pas concéder davantage<sup>272</sup>. Cela explique que les alliés aient voulu faire reposer les nouveaux principes sur ceux déjà consacrés par des documents, telle que la Charte des Nations Unies. Les recommandations d'Helsinki ne formulent pas explicitement ces réserves mais elles replacent la CSCE dans le cadre de la Charte. Les précisions sur cette question continuent. Ainsi, au conseil ministériel de l'OTAN, à Copenhague, le ministre français des Affaires étrangères, Michel Jobert, a exprimé l'opinion que les mêmes règles de droit international s'appliqueront après la Conférence et que cette dernière ne devait pas faire de l'Europe une « zone spéciale »<sup>273</sup>.

Sur les questions interreliées de la source des principes et de l'impact d'une déclaration solennelle, l'Occident se plaçait donc sur la défensive tout en répliquant par une campagne en faveur de certains principes, défavorables aux gouvernements est-européens. Des compromis de part et d'autre permirent une entente sommaire.

#### f) liste des principes

Les 34 délégations participant aux pourparlers d'Helsinki se sont finalement mises d'accord sur une liste de 10 principes à soumettre aux commissions de la CSCE. Cette liste est connue et fait partie du document final de la préconférence. Ce qui est moins connu mais plus significatif, c'est l'évolution des débats au cours de son élaboration.

266. *Le Monde*, 22 novembre 1973, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL).

267. *FAZ*, 6 février 1973, p. 6.

268. *Ibid.*, 26 mars 1973, p. 4.

269. GOLOSHUBOV, « Dipoli: Decisive Stage... », *loc. cit.*, p. 17.

270. « Le point sur les propositions aux pourparlers d'Helsinki », *loc. cit.*, p. 6.

271. *Le Monde*, 9 février 1973, p. 32.

272. *FAZ*, 12 mai 1973, p. 6 et 28 mai 1973, p. 5.

273. *Le Monde*, 16 juin 1973, p. 3.

Au début de mars, une divergence importante oppose l'Est, qui souhaite une courte liste de principes et de références, et l'Ouest, qui désire une liste plus exhaustive<sup>274</sup>. Un mini-groupe est formé, le 8 mars, sous la présidence conjointe de la Suisse et de l'Autriche et aborde de front le problème<sup>275</sup>. Un premier accord aurait été réalisé en avril sur un ensemble de dix principes mais leur mode d'application et leur interdépendance n'auraient pas encore été réglés à ce moment-là<sup>276</sup>. En effet, l'entente sur un catalogue de principes était compliquée par le fait que l'ordre d'énumération leur donnait un sens de relativité<sup>277</sup>. Au 18 mai, la liste n'était pas encore arrêtée<sup>278</sup>. Elle l'était cependant à la séance plénière du 1<sup>er</sup> juin<sup>279</sup>.

En plus de la liste définitive, deux points de repère permettent de mesurer l'évolution qu'a subie le catalogue de principes au cours de trois mois de discussion. En effet, le principal quotidien de Francfort-sur-le-Main a énuméré à deux reprises, en avril et en mai, les principes tels qu'ils étaient discutés à Helsinki. Ils sont reproduits dans le tableau suivant<sup>280</sup>, à côté de la liste finale :

TABLEAU I

*Catalogue de principes*

SOURCES : FAZ, 6 avril et 28 mai 1973	Recommandations finales d'Helsinki : (8 juin 1973)
1. égalité (souveraine) et respect de la souveraineté	égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté
2. renonciation à l'usage ou à la menace de l'usage de la force	non-recours à la menace ou à l'emploi de la force
3. inviolabilité des frontières	invioabilité des frontières
4. intégrité territoriale	intégrité territoriale des États
5. non-interférence dans les affaires intérieures	règlement pacifique des différends
6. règlement pacifique des différends	non-intervention dans les affaires intérieures
7. égalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction
8. droits de l'homme (et libertés fondamentales)	égalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes
9. exécution des obligations internationales dans la confiance et la fidélité (au droit public)	coopération entre les États
10. devoir de coopération entre les États	exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

Ces deux listes, en autant que l'on puisse se fier à la première, ne contiennent pas de différences considérables. Il ne s'en dégage pas d'évidence suffisante pour expliquer l'évolution des travaux au sein du mini-groupe sur les principes.

Le 25 mai, soit pratiquement à la fin des discussions, la délégation roumaine essaya de modifier la présentation du premier principe : elle voulait en faire deux points de la liste en

274. *Ibid.*, 4-5 mars 1973, p. 4.

275. *Ibid.*, 11-12 mars 1973, p. 5, et 18-19 mars 1973, p. 3.

276. *The Times* (Londres), 25 avril 1973, p. 8.

277. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

278. *Le Monde*, 20-21 mai 1973, p. 5.

279. *Ibid.*, 2 juin 1973, p. 2.

280. La liste rapportée le 28 mai ne diffère presque pas de celle du 6 avril. Les modifications ne sont indiquées qu'entre parenthèses.



séparant la notion d'égalité souveraine en souveraineté et droits égaux. Les autres ne voulurent cependant pas s'écarter du modèle de la Charte de l'ONU<sup>281</sup>.

g) *bilan du débat sur les principes*

À maintes reprises, le débat d'Helsinki sur les principes de la sécurité européenne a débordé le cadre des relations Est-Ouest, mais fondamentalement, il s'en inspirait toujours et c'est dans ce contexte qu'il est le plus révélateur. Ce fut l'un des points les plus longuement et les plus chaudement discutés à la préconférence.

Un premier affrontement s'était dessiné entre l'Union soviétique et la Roumanie, cette dernière appuyée par le camp occidental, au sujet de la doctrine Brejnev. La première semble avoir cédé. Elle a finalement acquiescé à ces « principes fondamentaux que chaque État participant doit respecter et appliquer dans ses relations avec tous les autres États participants, indépendamment de leurs systèmes politiques, économiques ou sociaux<sup>282</sup> ». Cette qualification, mise en parallèle avec l'aspect prioritaire que prennent les principes d'égalité et de souveraineté dans la liste adoptée, représente une concession morale réelle.

Dans un second domaine, l'URSS se trouvait aux prises avec la RFA sur la question des frontières. En fait, le *statu quo* en Allemagne constituait l'enjeu. On en arriva à un compromis. Les Allemands de l'Ouest, rassurés en ce qui concerne l'intangibilité des frontières et amadoués par les concessions soviétiques sur les droits de l'homme et sur l'autodétermination des peuples, acceptèrent que l'inviolabilité des frontières figure au troisième rang du catalogue des principes.

Les délégations occidentales, qui semblaient soupçonner les Soviétiques de chercher à tirer parti d'une déclaration solennelle, demeurèrent méfiantes et, en liant la liste des principes à la Charte de l'ONU, refusèrent de sortir des sentiers battus. C'est dans cette atmosphère de marchandage, de compromis et de prudence que fut donc réalisé un accord commun sur les principes de la sécurité européenne.

### 3 – L'ASPECT MILITAIRE DE LA SÉCURITÉ

Il était entendu que la CSCE aurait comme tâche première d'examiner les problèmes de sécurité en Europe, mais ce sujet risquait de perdre une grande partie de son contenu puisque les États du Pacte de Varsovie, qui avaient graduellement diminué l'importance des questions militaires dans leurs communiqués au sujet de la CSCE<sup>283</sup>, refusaient désormais de considérer ce problème à Helsinki. L'URSS semblait la plus intéressée dans ce domaine : elle craignait sans doute de compliquer et de faire traîner en longueur les négociations paneuropéennes et, en outre, de mettre en cause sa force de police en Europe de l'Est. Par contre, c'est à l'aspect militaire de la sécurité européenne que les pays occidentaux attachaient le plus d'importance. Ils obtinrent finalement, en échange de leur acceptation de la CSCE, la création d'un forum particulier sur la réduction des forces en Europe. Le problème de la sécurité militaire se trouvait ainsi écartelé entre deux conférences d'envergure inégale. Il fallait donc que les Trente-Quatre se situent par rapport aux négociations de Vienne et déterminent l'étendue de leurs responsabilités en ce qui concerne l'étude de l'aspect militaire de la sécurité européenne.

a) *lien entre les MBFR et la CSCE*

L'opinion des délégations au sujet d'une hiérarchisation qui subordonnerait d'une façon ou d'une autre les MBFR à la CSCE ne suivit pas la ligne des blocs. L'idée d'un lien entre les deux négociations persista longtemps à Helsinki et provoqua elle aussi des prises de position fermes.

281. *The Times* (Londres), 26 mai 1973, p. 5.

282. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 4.

283. Cf. page 322.

En premier lieu, les États les plus farouchement opposés au projet de liaison entre les deux conférences : la France, l'Union soviétique, les États-Unis et la Grande-Bretagne. On sait que le représentant français G. André s'y est opposé le 5 février<sup>284</sup>. L'attitude de son gouvernement remonte beaucoup plus loin dans le temps. En 1968, le ministre français des Affaires étrangères n'avait pas signé l'appel de Reykjavik et son successeur n'a pas davantage appuyé les appels de l'OTAN en ce qui concerne les *MBFR*. Le 3 novembre 1971, Maurice Schumann, dans une déclaration à l'Assemblée nationale, exprima le désir que la CSCE se tienne avant les *MBFR*. En fait, durant toute cette période, le gouvernement français a constamment désapprouvé les négociations sur la réduction des forces en Europe. Certains pays ont pu penser que l'inclusion des *MBFR* à la CSCE forcerait la France à en discuter. En effet, placer ce sujet dans un contexte multilatéral effacerait l'une de ses objections, selon laquelle les mesures de désarmement ne doivent pas être négociées par les blocs. Mais elle ne céda pas, craignant sans doute de limiter ainsi sa liberté d'action. Les Soviétiques, de leur côté, ne voulaient pas compliquer et compromettre le CSCE en discutant des *MBFR*. À une suggestion faite dans ce sens par le ministre des Affaires extérieures danois, lors de son voyage de novembre 1969 à Moscou, ils auraient répondu que ce sujet était trop complexe pour la CSCE. Par ailleurs, l'ambassadeur soviétique en RFA, Valentin M. Faline, aurait déclaré, le 28 septembre 1972, devant une assemblée de la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* à Bad Godesberg que la CSCE n'était pas assez mûre pour discuter des *MBFR*<sup>285</sup>. À Helsinki, L'URSS et la France furent les deux principaux adversaires d'un lien entre les deux négociations. Les États-Unis aussi se montrèrent hostiles à cette idée, persuadés que sa mise en pratique ne pourrait que faire traîner en longueur les travaux de la CSCE<sup>286</sup>. Ils auraient réussi à en convaincre les dirigeants de la RFA, qui, ces derniers, auraient au début fortement approuvé l'idée d'une *junktim*. Enfin, la Grande-Bretagne s'aligna avec la France contre la discussion des *MBFR* à Helsinki, tout en continuant de reconnaître leur importance pour une réelle diminution de tension en Europe.

Plusieurs États se montrèrent en revanche favorables à l'établissement de relations étroites entre les *MBFR* et la CSCE. La Roumanie, la Yougoslavie ainsi que certains neutres de même que certains pays de l'OTAN intervinrent en ce sens lors des pourparlers préparatoires, suscitant ainsi un vif débat.

La Roumanie prit l'initiative. Le 20 novembre 1972, le président Ceausescu déclara au Comité central du PC roumain que leur délégation à Helsinki tenterait de mettre en évidence les *MBFR*, en plus des problèmes du désengagement militaire, du retrait des troupes étrangères et du démantèlement des bases<sup>287</sup>. Deux jours plus tard, il précisa au sujet des *MBFR* qu'il ne s'y opposait pas en autant que les participants à la CSCE puissent les contrôler<sup>288</sup>. Les 29 et 30 décembre, les déclarations générales des délégations des Pays-Bas, de la Belgique, du Danemark, de la Yougoslavie et de la Suède coïncidaient avec le point de vue roumain<sup>289</sup>. À son tour, le 1<sup>er</sup> décembre, la Roumanie demanda l'inclusion des *MBFR* à l'ordre du jour de même que l'extension des discussions aux problèmes du désengagement militaire, du retrait des troupes étrangères et du désarmement<sup>290</sup>. La France et l'URSS avaient déjà rejeté cette suggestion. Les positions semblaient donc assez éloignées au début de la préconférence.

284. *FAZ*, 6 février 1973, p. 6.

285. Valentin M. FALIN, « Auf dem Wege zur gesamteuropäischen Konferenz », *Europa-Archiv*, 27(21), 10 novembre 1972, p. 730.

286. *NYT*, 25 novembre 1972, p. 3.

287. *Le Monde*, 23 novembre 1972, p. 1 (article de Jean SCHWOEBEL).

288. *Le Monde*, 24 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL).

289. *Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 1972, p. 4 et 2 décembre 1972, p. 3.

290. *The Times* (Londres), 2 décembre 1972, p. 4 et *Le Monde*, 3-4 décembre 1972, p. 2.

Le projet britannique du 7 décembre sur l'organisation du travail à la préconférence représentait une tentative d'accommodement puisqu'il stipulait que les délégations devaient considérer les autres négociations en cours<sup>291</sup>. Mais il ne fut pas retenu.

À la reprise des débats en janvier, le contenu de l'ordre du jour occidental du 15 janvier parut insuffisant aux neutres en ce qui concerne la réduction des forces<sup>292</sup>. Le 17 janvier, dans un geste de conciliation, la délégation suédoise demanda que la CSCE traite au moins de l'aspect politique du désarmement<sup>293</sup>. En présentant son propre ordre du jour, le 22 janvier, le groupe soviétique introduisit un élément nouveau dans le débat sur le lien entre la CSCE et les MBFR. M. Maltsev expliqua que les Trente-Quatre n'avaient plus de raison de souhaiter l'étude des MBFR dans le cadre de la CSCE puisque l'URSS venait de proposer que la Conférence de Vienne soit ouverte à eux tous<sup>294</sup>. La RDA, le 23, de même que la Hongrie et la Bulgarie, le 24, se servirent de ce raisonnement pour décourager l'inclusion des MBFR à l'ordre du jour de la CSCE<sup>295</sup>. Mais plusieurs délégations restaient à convaincre. Ainsi, dans la même journée du 24, les représentants italiens appuyèrent les Pays-Bas, qui étaient devenus, au sein de l'Alliance atlantique, les défenseurs d'une discussion de l'aspect politique du désarmement à Helsinki, et la mission espagnole fit de même le lendemain<sup>296</sup>. L'Union soviétique intervint de nouveau par l'intermédiaire de Mendélévitch qui le 31 janvier insista sur le fait que l'aspect politique du contrôle des armements devait être examiné à Vienne, où les 34 pays pourraient aussi être invités<sup>297</sup>. Cette intervention fut interprétée comme une marque de réprobation à l'endroit de la politique suédoise. Presque au même moment, l'attitude soviétique à ce sujet était reprise par le périodique *Troud (Travail)* qui reconnaissait que l'URSS s'opposait à l'établissement d'un lien entre les MBFR et la CSCE mais niait cependant qu'elle refusa d'aborder les questions militaires. Selon *Troud*, l'Union soviétique désirait concentrer ce type de discussions à Vienne; en effet, l'isolement des deux sujets s'expliquait du fait que les réductions de forces présupposaient une amélioration du climat politique et que c'était justement cette amélioration que devrait céder la CSCE à Helsinki<sup>298</sup>. Le 2 février, les représentants néerlandais reprirent l'offensive en soulignant la nécessité pour la Conférence d'étudier le lien entre les aspects politique et militaire de la sécurité européenne: la délégation britannique prit ensuite la parole pour dire qu'elle comprenait la position des Pays-Bas, mais qu'elle craignait tout de même que le projet ne vienne alourdir les travaux de la CSCE<sup>299</sup>. Enfin, la France réaffirma son opposition le 5 février<sup>300</sup>.

Après cette date, il est difficile de retracer les interventions des délégations. Le travail en groupe restreint semble s'accompagner d'une diminution des informations communiquées à la presse. Quelques-unes permettent cependant d'apprécier comment s'est ensuite déroulé le débat sur l'inclusion des MBFR et du désarmement à la CSCE.

Le correspondant d'un quotidien anglais rapportait, en avril, que le lien entre la CSCE et les MBFR était encore débattu et qu'il était toujours rejeté par les délégations française et soviétique<sup>301</sup>. À preuve, d'ailleurs, cet article des *Izvestia* du 26 avril qui relatait l'effort continu de certains en vue d'introduire des sujets, dont l'aspect militaire de la sécurité européenne, qui

291. *The Times* (Londres), 8 décembre 1972, p. 6 et *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.

292. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 1 et 25 janvier 1973, p. 7.

293. *FAZ*., 18 janvier 1973, p. 5.

294. *The Times* (Londres), 23 janvier 1973, p. 5 et le *NYT*, 23 janvier 1973, p. 8.

295. *FAZ*, 25 janvier 1973, p. 7.

296. *Ibid.*, et 26 janvier 1973, p. 1.

297. *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1 et *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

298. *FAZ*, 7 février 1973, p. 4.

299. *Ibid.*, 3 février 1973, p. 1.

300. *Ibid.*, 6 février 1973, p. 6.

301. *The Times* (Londres), 25 avril 1973, p. 8.

devaient être traités dans d'autres forums<sup>302</sup>. Mais, à la fin de mai, un journal allemand faisait état de perspectives peu favorables concernant le projet suédois de négociations sur le désarmement dans le cadre de la CSCE, étant donné l'attitude négative des États-Unis, de la France et de l'URSS. Il prédisait que le mot « désarmement » apparaîtrait dans le texte final des consultations d'Helsinki mais qu'il ne correspondrait pas à une volonté sérieuse d'en tirer des applications pratiques<sup>303</sup>. Un jour plus tard, une autre source affirmait que les 34 délégations avaient consenti à laisser la réduction des forces en Europe à la Conférence de Vienne<sup>304</sup>.

En juin, à quelques jours de l'adoption des recommandations finales de Helsinki, le problème du lien entre la CSCE et les *M<sub>BFR</sub>* faisait encore l'objet de vives discussions. Certaines délégations de l'Est, de l'Ouest et du groupe des neutres souhaitaient que le texte mentionne l'existence de « liens naturels entre les pourparlers militaires et politiques sur la sécurité européenne<sup>305</sup> », mais la France résista à toutes ces pressions et, à la veille de la clôture de la préconférence, elle n'avait encore rien cédé à ce sujet<sup>306</sup>. Au nombre des partisans de l'inclusion des *M<sub>BFR</sub>* se trouvait la Yougoslavie, qui craignait de devenir l'une des victimes des mesures qui seraient adoptées à Vienne et qui recherchait conséquemment l'occasion de jouer de son influence pour obtenir de véritables réductions militaires. La délégation française aurait réussi à convaincre les autres délégations intéressées que, de toute façon, les États-Unis et l'URSS demeuraient les maîtres ultimes du forum de Vienne et que la CSCE, même si elle le pouvait, n'aurait qu'un impact négligeable sur ces négociations<sup>307</sup>. En somme, l'idée d'un lien entre la CSCE et les *M<sub>BFR</sub>* revenait à des proportions modestes, après avoir fait couler beaucoup d'encre.

#### b) les mesures destinées à accroître la confiance

Les partisans d'un contrôle démocratique des *M<sub>BFR</sub>* par la CSCE avaient dû mener une lutte pratiquement désespérée en raison de l'opposition des grandes puissances. Cependant, ces dernières consentirent à l'inclusion dans l'ordre du jour de la CSCE de certaines mesures militaires, que leurs alliés accueilleraient avec enthousiasme et dont l'apparition ne les gênerait pas trop.

C'est à partir de décembre 1969 que les États-membres de l'OTAN proposèrent l'étude de mesures militaires destinées à réduire le risque de confrontation militaire, à renforcer la confiance et à accroître la stabilité<sup>308</sup>. Au préalable, il avait fallu que les plus petits pays de l'Alliance atlantique convainquent les États-Unis, qui doutèrent encore longtemps de l'aptitude d'un forum de 34 pays à discuter de questions militaires concrètes<sup>309</sup>. La délégation de l'Union soviétique fit preuve de plus de résistance.

Après les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark, le Canada proposa le 1<sup>er</sup> décembre que « la Conférence devrait également tenter de dégager un accord sur certains aspects militaires de la sécurité » et suggéra d'instituer « la signification d'un préavis au sujet des déplacements militaires et la création de missions d'observation des manœuvres comme moyens susceptibles d'affermir la confiance entre les pays et de favoriser la stabilité<sup>310</sup> ». Dans sa déclaration générale du 4 décembre, le représentant américain Val Peterson, un peu plus vague, expliqua l'intérêt du camp occidental pour les mesures propres à regagner la confiance, par la crainte de

302. GOLOSHUBOV, « Dipoli : Decisive Stage », *loc. cit.*, p. 17.

303. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

304. *NYT*, 29 mai 1973, p. 3.

305. *The Times* (Londres), 5 juin 1973, p. 7.

306. *FAZ*, 5 juin 1973, p. 1 et 7 juin 1973, p. 6; *The Times* (Londres), 5 juin 1973, p. 7 et 8 juin 1973, p. 8.

307. *Le Monde*, 14 juin 1973, p. 4.

308. Cf. p. 321.

309. *NYT*, 9 décembre 1972, p. 11.

310. Discours de l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté, *loc. cit.*

l'instabilité et des mésententes que pouvaient entraîner les déplacements et manœuvres militaires<sup>311</sup>. Le 5, l'Espagne appuya elle aussi l'inclusion de questions militaires à la CSCE<sup>312</sup>.

L'ordre du jour ouest-européen du 15 janvier suggérait officiellement quelques mesures militaires destinées à accroître la confiance<sup>313</sup>. Au début, la délégation soviétique fut sans doute déçue par cette proposition. Un commentaire de l'agence *Tass*, en tout cas, en date du 15 janvier, s'opposait à l'examen de problèmes militaires à Helsinki, posait de sérieuses réserves en ce qui concerne le lien de la sécurité militaire avec les mesures de confiance et concluait que ce thème avait été soulevé par certaines personnes dans le but de compliquer et de retarder les pourparlers préliminaires<sup>314</sup>. Cependant, dans la présentation de son ordre du jour le 22 janvier, la délégation soviétique concédait l'inclusion de mesures destinées à accroître la stabilité et la confiance, mais sans aller dans les détails<sup>315</sup>. Plusieurs représentants d'autres pays intervinrent au cours de cette même journée pour déplorer l'insuffisance des propositions effectuées par les deux camps dans le domaine militaire<sup>316</sup>. Retour en arrière ou simple manœuvre, dans le cadre de la « querelle des mandats », l'ambassadeur Maltsev, parlant le 29 janvier de la future commission sur le point 1, passa sous silence la question des mesures militaires<sup>317</sup>. Elle était cependant acquise, comme en témoigne un article des *Izvestia* du 7 mars, qui la considérait comme une partie de la position soviétique sur les questions de sécurité<sup>318</sup>.

Le 2 mars, la Suisse proposa la création d'un groupe de travail sur les questions militaires<sup>319</sup>, lequel commença à fonctionner un peu plus de deux semaines plus tard, sous la présidence de la Suède<sup>320</sup>. À la fin de mai, un journal allemand fit le point sur l'évolution de ces travaux<sup>321</sup>. Il annonçait que le préavis des manœuvres et l'échange d'observateurs seraient tenus pour possibles et que, malgré les souhaits de la Roumanie et de la Yougoslavie, un projet visant à fixer des limitations géographiques aux exercices militaires afin d'éliminer les démonstrations de force et les tactiques de pression le long des frontières avait échoué.

### c) bilan du débat sur l'aspect militaire de la sécurité

Finalement, la sécurité européenne, telle qu'elle est envisagée dans le cadre de la CSCE, a été pratiquement vidée de son contenu militaire au cours des ans. L'opposition ferme de la France et de l'URSS en plus des réticences américaines, est responsable de cette situation.

En ce domaine, le champ d'action de la CSCE sera donc réduit à des proportions beaucoup plus petites que celles qu'avaient souhaitées la Roumanie, la Yougoslavie, plusieurs pays neutres et même plusieurs membres européens de l'OTAN. Les Trente-Quatre n'ont pu s'entendre fermement que sur quelques mesures militaires limitées, qu'énumère le document final des conversations de Helsinki :

En vue de renforcer la confiance et d'accroître la stabilité et la sécurité, la Commission/Sous-Commission soumettra à la Conférence des propositions appropriées concernant des mesures telles que la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure, sur une base à spécifier par la Conférence, et l'échange d'observateurs aux

311. *The Times* (Londres), 5 décembre 1972, p. 7; *NYT*, 5 décembre 1972, p. 16 et 10 décembre 1972, section IV, p. 3.

312. *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

313. Cf. p. 324.

314. *NYT*, 16 janvier 1973, p. 3 et *FAZ*, 17 janvier 1973, p. 1.

315. Cf. p. 326.

316. *FAZ*, 23 janvier 1973, p. 4.

317. *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4 (article de Renaud ROSSET).

318. MIKHAILOV, « Expectant Europe », *CDSP*, p. 24.

319. *Le Monde*, 4-5 mars 1973, p. 4.

320. *Le Monde*, 11-12 mars 1973, p. 5, et 18-19 mars 1973, p. 3.

321. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

manœuvres militaires par invitation dans des conditions mutuellement acceptables. La Commission/Sous-Commission étudiera également la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure et présentera ses conclusions à ce sujet <sup>322</sup>.

La France aurait même obtenu que le texte ne charge pas la Conférence des propositions au sujet d'autres mesures mutuellement acceptables visant à accroître la confiance <sup>323</sup>.

Ce mince résultat représente cependant une agréable surprise pour plusieurs États occidentaux. Il constitue une concession de l'URSS. Ce serait en outre Brejnev lui-même qui aurait donné le feu vert lors de sa visite en RFA <sup>324</sup>.

Par ailleurs, la déception de certains pays pourrait être tempérée par des passages du texte, qui semblent les encourager à de nouvelles initiatives. En effet, il y est mentionné que la commission sur les questions de sécurité devra, d'une part, avoir « présent à l'esprit le fait que les efforts en direction du désarmement complètent la détente politique et sont des éléments essentiels d'un processus dans lequel tous les États participants ont un intérêt vital <sup>325</sup> » et, d'autre part, accorder « son attention à l'exposé des vues de pays participants sur les différents sujets mentionnés dans les paragraphes précédents, sur l'intérêt particulier qu'ils y attachent, notamment du point de vue de leur sécurité, et leur souci d'être informés de leur évolution <sup>326</sup> ». Il est donc possible que les pays particulièrement intéressés à l'aspect militaire de la sécurité, comme la Roumanie, la Yougoslavie, l'Autriche et la Suède, tentent d'élargir l'horizon de la CSCE dans ses phases ultérieures <sup>327</sup>.

#### 4 — UN SYSTÈME DE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS

C'est la délégation suisse qui a voulu faire inscrire à l'ordre du jour de la CSCE l'étude de la question d'un système de règlement pacifique des conflits. La Suisse aurait été principalement motivée par sa tradition juridique tant en politique intérieure que dans ses relations internationales <sup>328</sup>.

Le projet suisse s'analyse comme suit. Il comprend d'abord un tribunal d'arbitrage, semblable à la Cour de La Haye. Son rôle consisterait à interpréter le droit international dans tous les litiges justiciables et à chercher un compromis dans le cas où le droit international ne s'avère pas suffisant. Ses décisions entreraient automatiquement en vigueur. La deuxième partie du projet prévoit la création d'une commission européenne d'investigation, de médiation et de conciliation. Le processus de médiation serait obligatoire pour tous les litiges non justifiables mais il ne produirait pas de décision autoritaire. Dans les deux cas, un État qui aurait souscrit au système serait forcé d'y participer lorsqu'un autre présenterait un grief contre lui <sup>329</sup>.

La proposition suisse fut communiquée à presque toutes les capitales européennes avant le début des conversations de Helsinki. Une source suisse aurait fait état de « réactions favorables dans l'ensemble », bien que plusieurs États aient soulevé de sérieuses objections à l'idée d'un processus obligatoire d'arbitrage ou de conciliation <sup>330</sup>. L'Autriche aurait manifesté de l'intérêt assez tôt <sup>331</sup> et d'autres délégations, dont celle de la France, l'auraient rejointe dans cette

322. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 6.

323. *Ibid.* et *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 1.

324. *NYT*, 23 juin 1973, p. 10.

325. *Recommandations...*, p. 5.

326. *Idem*, p. 6.

327. C'est en tout cas l'opinion de deux chroniqueurs du journal *Le Monde*: Maurice DELARUE et Jean SCHWOEBEL. Cf. *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 1, et 14 juin 1973, p. 4.

328. *NYT*, 19 novembre 1972, p. 6.

329. *Ibid.* et *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

330. *NYT*, 19 novembre 1972, p. 6.

331. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL) et *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1.

attitude en décembre tandis que l'Urss adoptait une position négative<sup>332</sup>. La proposition suisse fut surtout débattue lors de l'élaboration de l'ordre du jour.

Le 17 janvier, la Suisse demanda l'inclusion de l'étude d'un système pacifique de règlement des conflits dans le premier point de l'ordre du jour<sup>333</sup>. Elle fut appuyée par la France le 25<sup>334</sup>. Le 29 janvier, le représentant soviétique M. Maltsev concéda que la deuxième section du premier point, en examinant les moyens d'appliquer le principe de non-recours à la force, considère la possibilité d'un système de règlement des litiges<sup>335</sup>, mais son collègue Mendélévitch, deux jours plus tard, s'opposa en fait au projet suisse lorsqu'il précisa que le règlement des conflits devait être confié à l'organisme permanent qui devait suivre la CSCE<sup>336</sup>. En revanche, la Grande-Bretagne, le 2 février, et la France, le 5, se déclarèrent favorables à la proposition suisse<sup>337</sup>.

Finalement, la Suisse obtint gain de cause dans les recommandations finales des conversions d'Helsinki pour son projet, qui aurait été appuyé selon les degrés variables par certains États occidentaux<sup>338</sup>. Les termes employés rappellent l'intervention soviétique du 29 janvier : dans le contexte « des propositions visant à rendre effectif le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force », la commission chargée de l'étude des principes « étudiera des propositions ayant pour objet une méthode de règlement pacifique des différends entre États participants et entreprendra l'élaboration de celle-ci<sup>339</sup>. En fait, le projet suisse ne crée pas de consensus et la délégation soviétique pourra revenir à la charge avec le sien.

\* \* \*

Dans les recommandations finales des consultations d'Helsinki, le thème de la sécurité n'occupe que trois des 16 pages de l'ordre du jour. C'est pourquoi c'est celui qui, avec les contacts humains, a apporté le plus de difficultés. Les principaux échanges concernèrent l'importance de la Méditerranée pour la sécurité européenne, l'interprétation d'une clause de non-recours à la force en regard de la doctrine Brejnev, l'intangibilité des frontières, la mention des droits de l'homme et de l'autodétermination des peuples, le lien de la CSCE et des *MbFR*.

Un processus intense de manœuvres diplomatiques a permis de surmonter les nombreuses divergences sur autant de sujets et d'arrêter un texte commun. Le préambule du chapitre sur les « questions relatives à la sécurité en Europe » contient deux points remarquables : les Trente-Quatre ont senti le besoin d'affirmer que « le renforcement de la sécurité en Europe n'est dirigé contre aucun État ou continent<sup>340</sup> » et d'accorder une importance particulière à la sécurité en Méditerranée.

Les participants aux consultations d'Helsinki ont aussi défini le cadre des travaux de la commission qui s'occupera de ce premier point de l'ordre du jour durant la seconde phase de la CSCE. Ses fonctions, qui seront exécutées avec l'aide de deux sous-commissions, se divisent en deux grandes parties. Premièrement, elle devra, d'une part, adopter un document, qui contiendra probablement dix principes tirés de la Charte de l'ONU et de sa Déclaration de 1970 sur les relations amicales entre les États et ayant fait l'objet d'une interprétation commune, d'autre part, tenter de mettre en œuvre le principe de non-recours à la force par l'examen de propositions pour le règlement pacifique des conflits. Deuxièmement, dans le domaine militaire,

332. *Le Monde*, 9 décembre 1972, p. 10.

333. *FAZ*, 18 janvier 1973, p. 5.

334. *FAZ*, 26 janvier 1973, p. 1.

335. *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4 (article de Renaud ROSSET).

336. *FAZ*, 1<sup>er</sup> février 1973, p. 1 et *Le Monde*, 3 février 1973, p. 6.

337. *FAZ*, 3 février 1973, p. 1 et 6 février 1973, p. 6.

338. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

339. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 5.

340. *Ibid.*, p. 4.

elle étudiera la possibilité de préavis et d'échanges d'observateurs lors de manœuvres, en plus de s'intéresser aux exposés particuliers des pays intéressés au sujet de leur sécurité nationale.

Ce résultat est le fruit de longues négociations, au cours desquelles l'opposition entre divers groupes a été réduite jusqu'à la création d'une base commune d'entente. Les groupes se sont formés autour de divers intérêts, qui n'étaient pas toujours ceux de la Guerre froide. Ainsi, le débat sur l'importance de la sécurité méditerranéenne a opposé quelques grandes puissances à l'ensemble des pays méditerranéens et celui sur les questions militaires a isolé les pays les plus importants en face d'une coalition de pays neutres, non alignés et d'alliés mineurs. En ce qui concerne les principes et le système de règlement pacifique des conflits, c'est principalement l'URSS qui a connu l'isolement, dans le premier cas, devant l'ensemble des autres délégations moins ses alliés est-européens, et, dans le second, devant un groupe de neutres. Cependant, une étude plus serrée de l'ensemble des négociations montrerait probablement qu'une grande puissance, même isolée, détient encore beaucoup d'influence.

## D – La deuxième corbeille : coopération

La partie relative à la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement occupe sept des seize pages de l'ordre du jour et en est la plus volumineuse. Ce fait représente l'aboutissement d'une longue évolution. En effet, l'importance du thème de la coopération n'a cessé de croître au cours des années dans le débat au sujet de la CSCE<sup>341</sup>. Il semble que ce changement a été accueilli favorablement par tous les pays participants. En tout cas, à l'exception d'un domaine délicat, qui sera étudié séparément, ils ont concilié leurs positions avec plus de facilité sur le deuxième point de l'ordre du jour que sur les trois autres.

### 1 – ÉVOLUTION DES TRAVAUX

Le thème de la coopération suscita bien quelques remarques durant la période des déclarations générales mais la première proposition concrète remonte au 15 janvier. Dans leur ordre du jour commun, les délégations des États-membres de la CEE prévoyaient que quatre sous-commissions seraient chargées d'étudier les échanges commerciaux, la coopération industrielle, la coopération dans les autres domaines économiques et la coopération en matière d'environnement<sup>342</sup>. Une semaine plus tard, la délégation soviétique, sans aller aussi loin dans les détails, approuvait les grandes lignes de cette suggestion et y ajoutait l'idée d'une extension de la coopération scientifique et technique<sup>343</sup>.

Les échanges sur la coopération reprirent brièvement au début de février. Le 5, la délégation soviétique précisa sa position antérieure en assignant quatre tâches à la deuxième commission ou plutôt en définissant les quatre sujets du deuxième point de l'ordre du jour : l'expansion du commerce sur une base de non-discrimination, la possibilité de projets européens communs dans le domaine de l'industrie, de l'énergie, des mines et des transports, la coopération scientifique et technique, l'environnement et l'usage des ressources naturelles<sup>344</sup>.

Les travaux sur le point 2 de l'ordre du jour s'intensifièrent durant les premières semaines de mars. À la plénière du 19, la délégation française proposa de les abandonner jusqu'au 7 mai parce qu'ils étaient déjà avancés et qu'il fallait se tourner vers des sujets plus difficiles<sup>345</sup>. Deux jours plus tard, l'assemblée confia la préparation de propositions relatives aux questions

341. Cf. p. 320.

342. Cf. pp. 324-325.

343. Cf. p. 326ss.

344. *FAZ*, 6 février 1973, p. 6 et *The Times* (Londres), 6 février 1973, p. 5.

345. *Le Monde*, 21 mars 1973, p. 2.



économiques à des représentants de la Finlande et de la Tchécoslovaquie<sup>346</sup>. Le 28, le deuxième point de l'ordre du jour était temporairement délaissé même s'il subsistait quelques problèmes au sujet de la coopération économique<sup>347</sup>. À la mi-mai, on rapportait des progrès satisfaisants<sup>348</sup>. À la fin de mai, les passages relatifs à la coopération scientifique et à l'environnement étaient formulés mais la section économique soulevait encore des difficultés<sup>349</sup>. Enfin, le 6 juin, les délégations tentaient également de régler quelques problèmes mineurs au sujet de la coopération industrielle<sup>350</sup>. Dans l'ensemble, le point le plus controversé demeura cependant celui de l'amélioration du commerce.

## 2 – LE DÉBAT SUR L'AMÉLIORATION DU COMMERCE

Les pays de l'Est sont depuis longtemps préoccupés par l'évolution du commerce en Europe dans la perspective des relations entre la CEE et le *Comecon*. À plusieurs occasions, la CEE fut attaquée à mots couverts. Dans sa Déclaration du 8 juillet 1966 sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe, le Pacte de Varsovie invitait les États européens à « renoncer à toute forme de discrimination et de pression de nature politique ou économique, préparée contre d'autres pays<sup>351</sup> ». Dans une autre déclaration, en avril 1967, le congrès communiste de Karlovy Vary soulignait l'importance du « retrait des barrières érigées artificiellement dans les relations économiques entre les pays socialistes et capitalistes d'Europe<sup>352</sup> ». Et même lorsque L. Brejnev a concédé un peu plus de terrain sur la voie de la reconnaissance de la CEE, dans son discours du 20 mars 1972, lors d'un congrès de syndicats à Moscou, il s'est élevé contre la discrimination commerciale<sup>353</sup>. Il a répété cette position, le 30 novembre suivant, à Budapest<sup>354</sup>. À Minsk, devant le président Pompidou, il aurait formulé la crainte que l'expansion de la CEE n'élève les barrières commerciales en Europe; son interlocuteur lui aurait fait remarquer que le commerce entre l'Est et l'Ouest s'était accru en dépit de ce facteur<sup>355</sup>. À Helsinki, le 15 janvier, l'ambassadeur Maltsev rappela la proposition émise antérieurement par Brejnev en ce qui concerne la coopération entre la CEE et le *Comecon*<sup>356</sup>.

D'autres délégations intervinrent à Helsinki en faveur de la libéralisation du commerce. L'ambassadeur canadien s'exprima en ces termes :

Dans le domaine du commerce et des paiements, serait-ce trop demander que d'espérer une amorce vers une réduction de certaines des barrières qui imposent aux échanges, dans certaines parties de l'Europe, un retard par rapport à la croissance générale du commerce international? Nous espérons aussi que les nouveaux modes de coopération économique, tels qu'ils soient, qui se constitueront entre les pays lors de la Conférence, devraient se caractériser par une orientation libérale et être de nature à favoriser également les États en voie de développement. À cet égard, nous croyons que les principes à adopter devraient être ceux qui régissent le GATT, les accords de Bretton Woods et les ententes connexes, soit ceux de la non-discrimination, de l'uniformité des normes et des règlements, de la stabilité des marchés et de la consultation préalable aux modifications<sup>357</sup>.

346. *FAZ*, 22 mars 1973, p. 1.

347. *FAZ*, 29 mars 1973, p. 3 et *The Times*, 25 avril 1973, p. 8.

348. *The Times*, 19 mai 1973, p. 4.

349. *FAZ*, 29 mai 1973, p. 4.

350. *FAZ*, 7 juin 1973, p. 6.

351. *Keesing's*, vol. 15, 1965-1966, p. 21561.

352. PALMER, *The Prospects for a European Security Conference*, p. 84.

353. PALMER, « The European Community and a Security Conference », *loc. cit.*, p. 302.

354. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 3.

355. *The Times* (Londres), 13 janvier 1973, p. 4.

356. *Le Monde*, 17 janvier 1973, p. 5.

357. Discours de l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté, *loc. cit.*

Parmi les autres pays qui se sont intéressés à la même question se trouvent la Roumanie qui, le 1<sup>er</sup> décembre, a prôné la non-discrimination dans les échanges économiques, techniques, scientifiques et commerciaux<sup>358</sup> et la Hongrie qui, le 24 janvier, a insisté sur la libéralisation du commerce<sup>359</sup>. Les négociations se compliquèrent lors de l'étude de propositions concrètes.

Les délégations est-européennes demandèrent qu'un programme complet de coopération économique soit inclus dans l'ordre du jour et que les principes de la nation la plus favorisée et de la non-discrimination commerciale soient reconnus comme des normes du droit public. Les représentants occidentaux, qui ne voulaient pas se lier à des innovations qu'ils jugeaient radicales, demeurèrent ouverts à la discussion, mais renvoyèrent ce sujet à la CSCE. L'URSS céda en mai<sup>360</sup>. Elle continua cependant de demander des concessions commerciales en faveur de l'Europe de l'Est. Les Occidentaux se montrèrent réticents pour deux raisons. Premièrement, ils craignaient que l'extension de la clause de la nation la plus favorisée à des pays à système économique différent ne favorise le dumping, les pays socialistes pouvant supporter leurs exportations par des moyens administratifs indépendamment des coûts. Deuxièmement, ils se refusaient à des concessions unilatérales et cherchaient la réciprocité dans des mesures telles que la diminution des tarifs douaniers et l'augmentation des contingents d'importation à l'Est, l'extension des droits d'établissement en Europe de l'Est pour les firmes occidentales et la création, pour éviter le dumping, d'un système d'investigation des prix<sup>361</sup>.

Les deux parties en sont venues à un compromis dans le texte final. Il y est spécifié que la sous-commission sur les échanges commerciaux « pourrait discuter les problèmes généraux liés au traitement de la nation la plus favorisée<sup>362</sup> », ce qui signifie en fait que l'Occident a bien l'intention de faire valoir le principe de réciprocité<sup>363</sup>. La position occidentale est d'autant plus assurée par ce passage du préambule sur la coopération qui prévoit que les travaux se dérouleront « compte tenu de la diversité des systèmes économiques et sociaux et dans des conditions de réciprocité des avantages et des obligations<sup>364</sup> ».

### 3 – LES RECOMMANDATIONS FINALES DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION

Une fois encore, il est possible de deviner à travers le texte des recommandations finales sur la coopération les préoccupations et les intérêts particuliers de nombreux pays.

Le préambule à cette section de l'ordre du jour contient plusieurs points intéressants. Par exemple, les États sont invités à se prévaloir des travaux de la commission « dans leurs relations mutuelles... et pour la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux<sup>365</sup> », ce qui semble ménager l'action de la CEE sans pourtant envisager directement la coopération entre les deux blocs économiques européens. Le deuxième paragraphe mentionne la thèse socialiste de la paix qui se fortifie par la coopération, tente de rassurer les pays en voie de développement en manifestant de bonnes intentions à leur endroit et, dans une passage assez énigmatique, invite la commission à prendre en considération les « effets positifs que la coopération entre les États participants pourra avoir sur les relations économiques mondiales<sup>366</sup> ». Plus loin, le texte exprime deux réserves, soit le problème des systèmes économiques différents et la nécessité de la

358. *The Times*, 2 décembre 1972, p. 4.

359. *FAZ*, 25 janvier 1973, p. 7.

360. *The Times*, 25 avril 1973, p. 8 et *FAZ*, 15 mai 1973.

361. *FAZ*, 29 mai 1973, p. 4.

362. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 9.

363. *FAZ*, 29 mai 1973, p. 4.

364. *Recommandations...*, p. 8.

365. *Ibid.*

366. *Ibid.*

réciprocité, et semble souhaiter la coopération de la commission avec la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Ensuite apparaissent deux autres notes importantes : les travaux de la commission devront garder à l'esprit les questions méditerranéennes et les principes formulés par la première commission.

Quant aux sous-commissions, elles passent de quatre, dans le plan ouest-européen, à cinq avec l'addition d'un groupe sur la coopération scientifique et technique. Le titre de la sous-commission sur la coopération industrielle est de plus élargi pour englober, sans doute à la demande des pays socialistes, les projets d'intérêt commun. À ces exceptions près, la charpente du deuxième point de l'ordre du jour définitif ressemble fort à celle de l'ordre du jour ouest-européen du 15 janvier.

Le mandat de la première sous-commission, sur les échanges commerciaux, contient des concessions pour les deux parties. L'Est voit mentionner la clause de la nation la plus favorisée et la diminution des obstacles commerciaux. Les propositions qui suivent intéressent davantage l'Ouest : faciliter les contacts d'affaires, accroître l'information commerciale, préparer un processus de règlement des litiges commerciaux.

L'Est aurait manifesté un vif intérêt pour les sujets des deux sous-commissions suivantes : celle sur la coopération industrielle et les projets d'intérêt commun de même que celle sur la coopération scientifique et technique. Le mandat de la première prévoit l'amélioration des conditions de production et de vente, de mise en œuvre des projets et de l'échange d'information. On retrouve dans l'idée d'une « coopération entre les organisations, les sociétés et les entreprises compétentes des États participants <sup>367</sup> », le thème d'une intervention polonaise à la séance plénière du 19 mars : la délégation polonaise avait alors complété un document soviétique sur la coopération industrielle en admettant que les entreprises y participent aussi. Les Soviétiques approuvèrent aussitôt cette concession faite aux pays occidentaux <sup>368</sup>. Le dernier paragraphe du mandat relatif aux projets communs contient aussi des allusions chères aux deux parties : l'énergie et les matières premières pour l'Ouest, les transports et communications pour l'Est. Parmi les pays est-européens qui se sont particulièrement intéressés à ces deux sous-commissions se trouvent la Hongrie et la Bulgarie. Dans leur intervention en date du 24 janvier, leurs délégations avaient parlé, en ce qui concerne les projets communs, de la formation d'un réseau d'énergie, du transport par container et de l'amélioration des voies d'eau et, en ce qui concerne la coopération scientifique et technique, d'échanges de savants, de physique nucléaire et de calculatrices. Dans le domaine de l'environnement, elles avaient aussi insisté sur la protection des mers et des eaux intérieures <sup>369</sup>. Le mandat relatif à la science et à la technique est rédigé en termes plus généraux. Son esprit fait penser à l'attitude occidentale sur les contacts humains : les efforts viseront entre autres à faciliter l'accès à la science et à la technique de même qu'à remédier aux obstacles qui l'entravent.

Le mandat de la sous-commission sur l'environnement consiste à définir le champ de la coopération (le texte mentionne à cet effet « la protection des mers autour de l'Europe, des eaux et de l'atmosphère, l'amélioration des conditions d'environnement et de vie, surtout dans les villes, la protection de la nature et de ses ressources <sup>370</sup> » et à favoriser la « coopération bilatérale et multilatérale, y compris la coopération sur une base régionale et sous-régionale <sup>371</sup> ». Il convient de rappeler que c'est à l'OTAN que revient la primeur de ce sujet.

Dans le cas des deux derniers mandats, le texte prévoit que « la Commission/Sous-commission s'efforcera de prendre pour base les pratiques existantes et de tenir compte des possibilités et des moyens des organisations internationales existantes, compétentes en la

367. *Ibid.*, p. 10.

368. *Le Monde*, 21 mars 1973, p. 2.

369. *FAZ*, 25 janvier 1973, p. 7.

370. *Recommandations...*, p. 12.

371. *Ibid.*

matière<sup>372</sup> ». Cette phrase provient probablement du désir de l'Occident d'éviter qu'un ou des organismes européens soient créés sans justification suffisante.

Le deuxième point de l'ordre du jour prévoit une cinquième et dernière sous-commission, chargée de problèmes divers, tels les transports et communications, le tourisme, les travailleurs migrants et la formation des cadres. Ce mandat laisse en outre la porte ouverte à d'autres suggestions.

\* \* \*

De toute évidence, le thème de la coopération a pris de l'importance dans l'histoire de la CSCE. Peut-être les États européens se sont-ils découvert un intérêt commun à ce sujet. Cela contribuerait également à expliquer la rareté des divergences sur le deuxième point de l'ordre du jour lors des conversations préliminaires d'Helsinki.

Cependant, les difficultés n'ont pas été complètement absentes et elles semblent toutes avoir quelque chose à voir avec l'existence de la CEE. D'un côté, les diplomates est-européens ont condamné les barrières commerciales et demandé des concessions. Quelques entrevues permettraient peut-être même de leur trouver des sympathisants en Amérique du Nord. De l'autre côté, les États-membres de la CEE craignaient qu'un développement trop brusque de leurs relations économiques avec le *Comecon* ne mette en danger la cohésion de la Communauté européenne élargie ou que les pays socialistes, sous l'attrayant prétexte d'une coopération paneuropéenne, ne fassent avancer l'idée d'un organisme permanent au niveau de l'Europe, lequel risquerait d'entraver la croissance de la CEE. Ce sont donc les Neuf qui se sont trouvés sur la défensive au cours de ce débat.

Par ailleurs, une stratégie commune, consciente ou non, a semblé réunir les pays occidentaux. Certains passages des recommandations finales donnent l'impression qu'ils ont voulu profiter des demandes insistantes de l'Europe de l'Est concernant la coopération pour ébranler davantage le Rideau de Fer.

En somme, l'esprit qui a dominé les négociations sur la coopération tient de l'intérêt général. Dans le cas de divergence, le clivage Est-Ouest est apparu à quelques reprises mais, dans d'autres occasions, on a pu pressentir la possibilité d'un isolement des pays-membres de la CEE.

## E – La troisième corbeille : contacts humains

L'inclusion d'une discussion sur l'extension des échanges dans le domaine humanitaire à la CSCE demeurait à la veille de la rencontre d'Helsinki le plus important point de désaccord entre les États de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Le dialogue par la voie des communiqués n'avait rien réglé<sup>373</sup>. C'est sans doute ce point qui souleva le plus d'animosité lors des pourparlers préliminaires et qui s'avéra le plus difficile à négocier.

La présente section donne, dans un premier temps, un aperçu de l'attitude des deux camps et de leurs membres en ce qui concerne la libéralisation des échanges en Europe. Ce tour d'horizon est basé sur les déclarations de certaines délégations à Helsinki mais aussi sur les échos de quelques rencontres diplomatiques et, surtout pour l'URSS, de la presse. Ensuite, elle tente de retracer l'évolution des négociations sur la troisième corbeille lors de la préconférence, avant d'en exposer les résultats.

372. *Ibid.*, pp. 11 et 12.

373. Cf. pp. 320-322.

## 1 - LE CHEVAL DE BATAILLE DES DÉLÉGATIONS OCCIDENTALES

Dans ses communiqués, le Pacte de Varsovie avait inclus le sujet des relations culturelles dans le cadre général de la coopération. Les messages du Conseil atlantique allèrent cependant beaucoup plus loin et le souhait qu'ils contenaient concernait « une plus libre circulation des personnes, des idées et de l'information ». Cette expression recouvrait de nombreux espoirs, dont celui d'assurer la liberté des déplacements, d'accroître le flot d'information par des mesures telles que l'interdiction du brouillage en Europe de l'Est, l'accès des citoyens des démocraties populaires aux ambassades et consulats étrangers, l'amélioration des conditions de travail des journalistes occidentaux envoyés à l'Est de même que le droit pour les individus de quitter leur pays et d'y revenir<sup>374</sup>. L'écart entre les deux positions était donc considérable.

Au début des conversations d'Helsinki, plusieurs sources rapportent que les diplomates occidentaux n'étaient guère optimistes en ce qui concerne l'avenir de leur proposition. Mais le mot d'ordre semblait être d'insister sur ce point, d'en faire le véritable test de la volonté soviétique de négociier, d'en faire pour l'URSS le prix de la CSCE<sup>375</sup>. Les diplomates occidentaux considéraient la libéralisation des échanges en Europe comme l'un des objectifs fondamentaux de la Conférence et se sentaient épaulés dans cette conception par l'opinion publique de leurs pays<sup>376</sup>. Ils tenaient beaucoup à cette revendication, dont la réalisation pourrait seule donner un sens au rapprochement amorcé par la détente. Cependant, ils savaient aussi que s'ils demandaient trop de concessions, ils risquaient de provoquer une réaction en Europe de l'Est sous la forme d'une campagne pour l'élimination de la dissension ou de plus grands contrôles idéologiques<sup>377</sup>. Un mélange de détermination et de prudence a ainsi contribué à façonner des attitudes hétérogènes dans l'ensemble des délégations non socialistes.

Durant la période des déclarations générales, plusieurs délégations, dont celles de la Belgique, du Danemark et de la Norvège<sup>378</sup>, sont intervenues en faveur du développement des relations humanitaires. Le 29 novembre, le délégué ouest-allemand D. Scheel se prononça pour l'extension des contacts humains, des relations culturelles et de l'information<sup>379</sup>. Il reçut l'appui du Luxembourg et des Pays-Bas, le lendemain<sup>380</sup>. Le 30 novembre encore, l'ambassadeur britannique Elliott affirma que l'abolition des barrières en Europe représentait l'un des buts de la CSCE<sup>381</sup>. Le 1<sup>er</sup> décembre, le représentant canadien reprit la même idée dans les termes suivants :

Il est, à notre avis, particulièrement important que l'ordre du jour et les mandats des commissions facilitent la réalisation d'un accord sur les moyens pratiques et acceptables de réduire progressivement les barrières auxquelles se heurtent les déplacements de population et la circulation des idées et de l'information. Dans ce domaine, nous nous rendons compte que l'approche doit être progressive, mais nous espérons que les progrès se révéleront possibles<sup>382</sup>.

L'ambassadeur américain Val Peterson insista à son tour sur la libéralisation des échanges le 4 décembre. Il plaida en faveur de la fin de l'Europe divisée et de la création d'un monde ouvert à la coopération et aux contacts<sup>383</sup>. Avant la fin de cette séance, la délégation irlandaise

374. *NYT*, 5 décembre 1972, p. 16, et « Le point sur les propositions aux pourparlers d'Helsinki », *Nouvelles de l'OTAN*, 21 (2), mars-avril 1973, p. 6.

375. *Le Monde*, 2 décembre 1972, p. 3; *NYT*, 9 et 10 décembre 1972, p. 11 et section IV, p. 3, respectivement.

376. « Le point sur les propositions... », *loc. cit.*

377. *The Times* (Londres), 11 mai 1973, p. 21.

379. *The Times*, 30 novembre 1972, p. 7.

380. *Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 1972, p. 4.

381. *The Times*, 1<sup>er</sup> décembre 1972, p. 5.

382. Discours de l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté, *loc. cit.*

383. *The Times* et *NYT*, 5 décembre 1972, pp. 7 et 16 respectivement.

avait publiquement approuvé la déclaration américaine en mettant l'accent sur la connaissance mutuelle des peuples<sup>384</sup>. Le 5 décembre, l'Espagne prit position pour l'accroissement des échanges<sup>385</sup>.

D'autres États se montraient plus réservés. Parmi ceux-là, il faut compter la France et la Suède, qui souhaitaient que la différence des systèmes sociaux soit prise en considération et respectée par tous<sup>386</sup>. La France aurait estimé que l'idée d'une « plus libre circulation des personnes, des idées et de l'information » passerait pour trop audacieuse aux yeux des soviétiques<sup>387</sup>. À Minsk, le président Pompidou aurait confié à L. Brejnev que la CSCE pouvait contribuer à l'avènement d'une « Europe sans passeports », mais pas de son vivant. Prenant parti pour la libéralisation des relations entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, il aurait tenu à rassurer son vis-à-vis en s'insurgeant contre toute forme de guerre de propagande<sup>388</sup>.

Le communiqué émis par le Conseil atlantique à l'issue de sa réunion des 7 et 8 décembre 1972, à Bruxelles, porte la marque des deux tendances. Le texte appelle bien entendu la libre circulation des personnes, des idées et de l'information, mais ce thème apparaît à deux endroits différents et dans un contexte différent à cause d'un désaccord parmi les participants sur l'importance à lui donner<sup>389</sup>. En somme, l'attitude n'est pas tout à fait uniforme au sein de l'Alliance atlantique et la diversité est encore plus grande chez les neutres.

## 2 – L'ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE SOVIÉTIQUE ET EST-EUROPÉENNE

Contrairement à la stratégie occidentale, la stratégie du Pacte de Varsovie ne semble souffrir d'aucune différence d'appréciation. Tout au plus existe-t-il une différence d'intérêt. Sur la question des échanges, l'URSS a exercé lors des pourparlers préliminaires d'Helsinki un leadership exemplaire.

Lors de leur rencontre d'octobre 1971 à Paris, Brejnev et Pompidou n'avaient pu dissimuler leur désaccord au sujet de la libéralisation des échanges en Europe. Le chef du gouvernement soviétique avait bien donné un accord de principe à ce sujet mais il ne s'y était pas engagé de façon concrète<sup>390</sup>. Un an plus tard, à la veille des consultations d'Helsinki, l'URSS semblait prête à discuter de cette question mais, comme le montre un article de V. Zagladine dans l'hebdomadaire *New Times*, elle excluait à l'avance la possibilité qu'elle puisse servir de moyen à une intervention idéologique occidentale dans les affaires de l'Europe de l'Est<sup>391</sup>. Le passage qui, dans l'important discours de Brejnev à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la formation de l'Union soviétique, le 21 décembre 1972, traitait des relations avec l'Ouest, fut interprété de façon favorable en Occident. Brejnev y spécifiait qu'un esprit de respect mutuel, et non de guerre froide, devait gouverner les échanges entre l'Est et l'Ouest, ce qui impliquait le respect de la souveraineté, des lois et des coutumes de chaque pays<sup>392</sup>. La presse occidentale remarqua avec moins d'enthousiasme un article écrit par Youry Joukov dans la *Pravda* du 5 janvier 1973 en réponse à un éditorial du *Washington Evening Star and Daily News*. L'auteur confirmait les remarques effectuées par Brejnev, le 21 décembre, surtout dans leur caractère restrictif. Selon lui, le désir d'accroître les communications entre l'Est et l'Ouest provenait des « éperviers bourgeois » et pouvait être assimilé aux tactiques de subversion de

384. *NYT*, *ibid.*

385. *Le Monde*, 7 décembre 1972, p. 3.

386. *Ibid.*, 2 décembre 1972, p. 3.

387. *Ibid.*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL).

388. *The Times*, 13 janvier 1973, p. 4 ; *Le Monde*, 14-15 janvier 1973, pp. 1 et 2 et 16 janvier 1973, p. 3.

389. *Le Monde*, 9 et 10-11 décembre 1972, pp. 1 et 2 respectivement ; *The Times* et *NYT*, 9 décembre 1972, pp. 4 et 11 respectivement.

390. *Le Monde*, 10 janvier 1973, p. 3 (article de Maurice DELARUE).

391. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article d'Alain JACOB).

392. *NYT*, 22 décembre 1972 et 6 janvier 1973, p. 1.

l'Europe de l'Est au même titre que la politique de la Guerre froide et du *bridge-building*. Il visait le retour des pays socialistes à l'ordre bourgeois par leur désarmement idéologique. Joukov ajoutait que les positions occidentales seraient rejetées si elles déplaisaient aux idéologues soviétiques. Il repoussait également les négociations sur les contacts humains parce qu'elles risquaient d'entraver le cours de la CSCE<sup>393</sup>. La rencontre de Minsk redonna un peu plus d'espoir aux commentateurs occidentaux. À l'invitation de Pompidou, Brejnev, tout en exprimant la crainte d'une guerre de propagande, aurait reconnu l'importance des échanges dans le domaine humanitaire et se serait montré plus ouvert à ce sujet<sup>394</sup>. Le leader soviétique accéda même à la demande du président Pompidou de séparer la coopération culturelle de la coopération générale et d'y inclure le sujet de la circulation de l'information et des hommes, ce qui fut concrétisé dans l'ordre du jour soviétique du 22 janvier<sup>395</sup>. L'URSS se montrait conciliante sur la forme mais ferme sur le fond, comme l'indique un article paru dans la *Pravda* du 21 janvier. L'auteur signalait que certaines remarques de journaux américains et ouest-allemands l'incitaient à croire que les délégations occidentales désiraient utiliser la CSCE pour assouplir la structure des pays socialistes. Il qualifiait cette intention de futile et précisait que l'URSS ne permettait pas de concessions unilatérales à Helsinki<sup>396</sup>. Les Soviétiques n'allaient céder du terrain qu'après un marchandage très serré.

Tous les gouvernements est-européens, pour des raisons assez semblables relatives à la politique intérieure, s'étaient ralliés derrière l'URSS sur la question de la libéralisation des échanges. Ceci inclut la Roumanie qui, par la teneur de la déclaration générale, le 1<sup>er</sup> décembre, s'est dissociée des délégations occidentales et neutres<sup>397</sup>. Le Pacte de Varsovie préservait donc son unité sur ce sujet et tint une réunion dans la capitale polonaise, le 14 décembre, pour envisager une campagne contre les échanges de personnes et d'information<sup>398</sup>. Les négociations dans ce domaine se présentaient donc sous le signe de la confrontation à Helsinki.

### 3 – LE DÉBAT SUR LES CONTACTS HUMAINS À HELSINKI

Après avoir fortement insisté sur les contacts humains durant la période des déclarations générales, les délégations ouest-européennes présentèrent le 15 janvier des propositions détaillées<sup>399</sup>. L'URSS réagit le 22 janvier et, dans son projet d'ordre du jour, accepta officiellement de discuter de la question des contacts<sup>400</sup>. Mais, dans sa présentation, l'ambassadeur Maltsev souligna plusieurs réserves. En plus de se référer au discours du 21 décembre de L. Brejnev, il précisa que « l'extension de la coopération culturelle, des contacts entre les organisations et les hommes, et de la diffusion de l'information », selon ses propres termes, devait exclure l'anticulture, qu'il définissait comme englobant la pornographie, le racisme, le fascisme, le culte de la violence et de la haine entre les peuples de même que la propagande fausse et médisante<sup>401</sup>. Dans cette intervention se trouvaient donc réunies trois restrictions : le respect de la souveraineté, tel qu'évoqué par Brejnev, le rôle prédominant des organisations avec, en sous-entendu, le contrôle gouvernemental, et l'exclusion de l'anticulture.

393. Yury ZHUKOV, « Dreams and Disappointments of the Hawks », dans *CDSP*, 25(1), 31 janvier 1973, p. 18. Cf. aussi *The Times* (Londres), 6 janvier 1973, p. 5, ainsi que *NYT*, 6 et 12 janvier 1972, pp. 1 et 32 respectivement.

394. *Le Monde*, 13 et 14-15 janvier 1973, p. 1 ; *NYT*, 13 janvier 1973, p. 3.

395. Cf. p. 326. Cf. aussi *Le Monde*, 13 et 16 janvier 1973, pp. 1 et 3 respectivement.

396. Viktor MAYEVSKY, « No Unilateral Concessions' at Helsinki Talks », dans *CDSP*, 25(3), 14 février 1973, p. 16.

397. *The Times*, 2 décembre 1972, p. 4.

398. *NYT*, 17 décembre 1972, p. 16.

399. Cf. p. 325.

400. Cf. p. 326.

401. *FAZ*, *The Times*, et *NYT*, 23 janvier 1973, pp. 1, 5 et 8 respectivement.

Malgré ces réserves, les Soviétiques acceptèrent le débat. À la fin de janvier, en effet, après avoir parlé des contacts humains dans leur ordre du jour, ils ne s'opposèrent pas à la Suisse, qui détermina quatre sujets de discussion, dont le troisième concernait précisément la libéralisation des échanges en Europe. La négociation recherchée par l'Ouest allait pouvoir s'engager à fond.

Dès que l'attention des Trente-Quatre se porta sur la troisième corbeille, en février, les représentants de l'URSS et de la RFA soumièrent des propositions concrètes à l'endroit de la troisième commission. Ceci se produisit le 6 février. Le délégué soviétique V. Zorine énuméra les cinq tâches que sa délégation désirait confier à cette même commission :

1. contacts entre les institutions étatiques et entre les organisations vouées à la culture et à l'éducation ;
2. augmentation de la diffusion des idées et des informations pouvant renforcer la paix ;
3. augmentation des contacts entre les organisations et les personnes ;
4. accroissement du tourisme, individuel et collectif ;
5. augmentation des échanges entre les jeunes et des rencontres entre les professionnels <sup>402</sup>.

Dans cette proposition pointaient à nouveau les réserves relatives au contrôle gouvernemental et à l'impact des échanges. Les propositions ouest-allemandes étaient aussi diversifiées. Elles comprenaient la création d'une bourse d'informations sur les diverses expériences économiques des pays participants, la multiplication des voyages, la réunification des familles, la création de chantiers européens de la jeunesse, l'échange d'émissions, l'organisation de coproductions pour la télévision et l'amélioration des conditions de travail des journalistes à l'étranger. La délégation ouest-allemande assura que ces projets n'étaient pas proposés dans l'intention d'attaquer les systèmes politiques des pays socialistes <sup>403</sup>. À ce stade de la préconférence démarraient donc les travaux concrets sur le contenu de la troisième corbeille.

Juste avant la seconde prorogation des pourparlers préliminaires se produisit un échange énergique entre la délégation polonaise, d'une part, et quelques délégations ouest-européennes, de l'autre, au sujet de la diffusion de l'information. Le 7 février, le représentant polonais Adam Villman intervint au sujet des propositions concernant la presse et les échanges d'opinion. Entre autres, il s'éleva fortement contre la propagande dirigée vers d'autres États au moyen de la radio <sup>404</sup>. Dans une critique de la position polonaise, le représentant suisse Samuel Campiche expliqua que, dans un système de presse libre, le gouvernement ne pouvait pas être tenu responsable des opinions émises sur son territoire et insista par ailleurs sur la nécessité d'aborder le problème du contact entre les personnes <sup>405</sup>. Le lendemain, des représentants des États-Unis, du Danemark et des Pays-Bas firent connaître leur insatisfaction au sujet des propositions polonaises, qu'ils qualifièrent de restrictives, dans le domaine du mouvement des personnes et des idées et blâmèrent l'usage du droit public de même que des principes de souveraineté et de non-ingérence dans l'intention de masquer des limitations aux libertés fondamentales. Le délégué hollandais V. Lucassen s'éleva contre le recours aux thèmes du fascisme et de l'anticulture et critiqua vivement l'attitude polonaise. Les délégations du Canada et du Vatican mirent l'accent sur les contacts humains et, en compagnie de délégués yougoslaves, plaidèrent en faveur de la réunification des familles. Le porte-parole américain, de son côté, tout en partageant les réserves de ses collègues au sujet de l'intervention polonaise, affirma que le débat en cours faisait de la séance du 8 février la plus importante depuis le début des conversations d'Helsinki. À la suite de ces propos, A. Villman intervint de nouveau pour dissiper ce qu'il considérait comme un malentendu : le gouvernement polonais, qui ne se voulait pas restrictif et qui ne désirait pas limiter les échanges aux institutions gouvernementales,

402. *The Times*, 7 février 1972, p. 5.

403. *FAZ*, 7 février 1973, p. 1.

404. *The Times*, 8 février 1973, p. 7 et *FAZ*, 9 février 1973, p. 3.

405. *FAZ*, et *The Times*, 8 février 1973, pp. 1 et 7 respectivement.



désirait donner aux individus l'occasion de se déplacer, avec cette seule réserve, que l'utilité du déplacement soit justifiée et que le gouvernement polonais puisse les protéger des mauvaises influences<sup>406</sup>. C'est sur cette note que se termina la deuxième session des pourparlers préparatoires à la CSCE.

Quelle était donc la situation après la deuxième session à Helsinki? Les pays occidentaux n'envisageaient le succès de la CSCE qu'accompagné de progrès sensibles sur le troisième point de l'ordre du jour et ils abordèrent tôt le problème des contacts entre les personnes et de la réunification des familles. Malgré des oppositions fondamentales, les pays socialistes ne refusèrent pas la discussion et l'ouverture soviétique de la fin de janvier suscita un renouveau d'intérêt pour la Conférence. Au terme des échanges relatés ci-dessus, ils donnaient l'impression de craindre l'« empoisonnement culturel » de même que l'intensification de la propagande, et c'est pour maintenir un large niveau de contrôle gouvernemental sur les communications entre les deux parties de l'Europe qu'ils déclinaient les contacts directs entre les individus, dans l'ensemble, au profit des échanges bilatéraux entre les États et leurs organisations<sup>407</sup>.

La reprise du 26 février entraîna le début du travail en groupe restreint. La plus grande partie des rencontres du mois de mars fut consacrée à la première puis à la deuxième corbeille. Le 19 mars, la France proposa que l'attention des délégués se porta sur la troisième corbeille pour la fin du mois de mars ce qui se réalisa, même si les travaux des deux premières corbeilles n'étaient point achevés<sup>408</sup>. S'il faut se fier à un article paru dans les *Izvestia* du 7 mars, la position soviétique n'avait guère évolué depuis la deuxième session. Bien sûr, l'auteur indiquait qu'il était possible de faire plus dans le domaine de la coopération culturelle, mais que ces progrès devraient être caractérisés par un esprit de respect mutuel vis-à-vis des lois, de la souveraineté et des coutumes, d'enrichissement réciproque, de raffermissement de la confiance et de renforcement des idées de paix et de bon voisinage<sup>409</sup>. L'ambassadeur ouest-allemand G. Brunner tenta, le 28 mars, d'apaiser les craintes soviétiques et de faire avancer la cause occidentale. Il déclara, d'une part, que l'accroissement des échanges n'était pas destiné à renverser les systèmes politiques mais que, d'autre part, il ne fallait pas que la CSCE crée de nouvelles limites à la circulation, par exemple, en canalisant les échanges par les gouvernements. Il fut ensuite approuvé par le Danemark, le spécialiste sur la question des contacts humains au sein de la CEE<sup>410</sup>.

La troisième session n'avait en somme apporté que peu de changement au sujet de la troisième corbeille. Les craintes est-européennes demeuraient vives tandis que les délégations occidentales, même si elles étaient prêtes à jeter du lest sur la formulation du point 3 de l'ordre du jour, recherchaient quelque assurance de progrès lors de la CSCE<sup>411</sup>. À la reprise du 25 avril, les Soviétiques donnèrent quelques signes encourageants au sujet des travaux sur la troisième corbeille : ils étaient prêts à discuter du projet occidental pendant une semaine. Au cours de la même séance, la délégation de la RFA souligna que le succès de la CSCE dépendait des améliorations qui seraient apportées au tourisme et à la circulation de l'information. Les Trente-Quatre réunis en séance plénière décidèrent donc d'entreprendre une analyse approfondie du troisième point de l'ordre du jour par les rencontres quotidiennes en matinée d'un mini-groupe, à partir du lendemain<sup>412</sup>.

Le 26 avril, V. Zorine rappela la position soviétique : les échanges dans le domaine humanitaire devaient se conformer aux lois de chaque pays et être subordonnés aux principes de

406. *Le Monde*, 9 et 11-12 février 1973, pp. 32 et 2 respectivement ; *FAZ*, 28 février 1973, p. 3.

407. *Le Monde*, 9 et 11-12 février 1973, pp. 32 et 2 respectivement ; *FAZ*, 28 février 1973, p. 3.

408. *Le Monde*, 21 mars 1973, p. 2 ; *FAZ*, 24 et 29 mars 1973, pp. 1 et 3 respectivement.

409. MIKHAILOV, « Expectant Europe », *loc. cit.*

410. *FAZ*, 29 mars 1973, p. 3. Cf. aussi p. IV-9.

411. *The Times* (Londres), 25 et 26 avril 1973, pp. 8 et 5 respectivement.

412. *FAZ*, et *The Times*, 26 avril 1973, pp. 8 et 5 respectivement.

non-ingérence, d'égalité et de souveraineté. De l'ensemble de sa communication, les diplomates occidentaux n'auraient dégagé que peu de changement, sauf en ce qui concerne l'éducation<sup>413</sup>. Le lendemain, la délégation est-allemande se dit également prête à discuter des contacts humains si les conditions énoncées par Zorine la veille étaient inscrites dans un préambule<sup>414</sup>. La rédaction de ce préambule, qui devait débiter le 2 mai, dut être reportée à plus tard en raison du désaccord qui subsistait<sup>415</sup>. Les Allemands de l'Ouest insistaient pour qu'un préambule soit établi consacrant plusieurs droits étatiques, comme la souveraineté et la non-ingérence et devrait être équilibré par l'inclusion des droits individuels<sup>416</sup>. Au cours de la première semaine de mai, des sources occidentales à Helsinki, sans parler d'impasse, reconnurent que l'URSS ne s'était pas montrée aussi conciliante que prévu<sup>417</sup>. Le conflit sur le texte du préambule aurait cependant été réglé le 7 mai : la commission et ses sous-commissions auraient été seulement chargées « d'examiner toutes les possibilités de coopération » dans le domaine des contacts humains, comme l'a révélé le texte final, mais ce dernier stipulait que les États entreprendraient ces efforts « indépendamment de leurs régimes politiques, économiques et sociaux<sup>418</sup> ». Ce compromis proviendrait d'une proposition autrichienne<sup>419</sup>.

Au terme de la deuxième semaine de mai, un porte-parole britannique rapportait un « progrès pénible » sur la troisième corbeille<sup>420</sup>. Malgré ce progrès, la délégation soviétique n'avait pas encore abandonné toutes ses exigences en ce qui concerne le contenu du préambule. Le véritable déblocage survint le jeudi 17 mai, en groupe de travail, par une intervention soviétique qui fut qualifiée de « souple » par les représentants occidentaux<sup>421</sup>. Zorine, qui aurait reçu de nouvelles instructions<sup>422</sup>, abandonna sa position antérieure et renonça à un passage qui prévoyait le « respect des lois souveraines, des coutumes et la non-ingérence dans les affaires internes de chaque pays<sup>423</sup> » et auquel les délégations des pays occidentaux ainsi que des pays neutres s'opposaient parce qu'elles jugeaient qu'accepter cette formule revenait à soumettre les échanges à l'arbitraire des gouvernements, pour finalement se résoudre à aborder la discussion sur le point 3 sans conditions préalables<sup>424</sup>. Zorine demandait toujours une référence à l'ensemble des principes qui seraient élaborés par la première commission mais il n'exigeait plus que certains d'entre eux soient spécifiés<sup>425</sup>. En revanche, il recommandait aux délégués occidentaux d'adopter un document espagnol, que ces derniers auraient trouvé fort peu étoffé<sup>426</sup>. Les délégations traitèrent les différents aspects des contacts humains pendant tout le mois de mai.

Au cours des interventions qui suivirent, en mai, la manœuvre de Zorine, parurent dans le camp occidental des points de vue différents au sujet de l'évaluation des concessions soviétiques sur les contacts humains<sup>427</sup>. Certaines délégations occidentales parlaient de « percée » et de « grand succès » mais d'autres, comme celles de la Suède et de la Suisse, soutenaient que l'URSS n'avait encore rien cédé de concret.

413. FAZ, 27 avril 1973, p. 4 et *Le Monde*, 29-30 avril 1973, p. 3.

414. *Le Monde*, 29-30 avril 1973, p. 3.

415. FAZ, 3 mai 1973, p. 1.

416. *Ibid.*, 19 mai 1973, p. 7.

417. *The Times*, 5 mai 1973, p. 4.

418. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 14.

419. FAZ, 8 mai 1973, p. 5.

420. *The Times*, 11 mai 1973, p. 6.

421. *The Times*, 19 mai 1973, p. 4 et *Le Monde*, 20-21 mai 1973, p. 5.

422. *The Times*, 6 juin 1973, p. 6.

423. *Ibid.*, 18 mai 1973, p. 10.

424. FAZ, 19 mai 1973, p. 7 et *Le Monde*, 20-21 mai 1973, p. 5.

425. FAZ, 19 mai 1973, p. 7.

426. *The Times*, 18 et 19 mai 1973, pp. 10 et 4 respectivement.

427. Analyse basée sur un rapport de la FAZ, 29 mai 1973, p. 4.

Elles avaient des raisons d'être insatisfaites sur plusieurs points. Le problème des familles séparées fut particulièrement débattu : beaucoup se demandaient de quelle façon serait interprété le texte des recommandations finales sur la question de la réunification et des visites. La majorité des États occidentaux, dont le Danemark, et la RFA, était prête à se contenter d'une interprétation étroite afin de ne pas décourager l'URSS. La Suisse, qui avait recueilli sur ce point les sympathies des représentants italiens, français et britanniques, prônait plutôt un sens extensif. Elle allait jusqu'à inviter les participants à signer une déclaration d'intention en faveur de la liberté de mouvement en Europe, reconnaissant en même temps qu'à cause de la nature de la CSCE cette mesure ne pourrait créer d'obligation juridique mais établirait tout de même un devoir politique. Par ailleurs, à ce stade des négociations, les espoirs d'une diffusion des nouvelles à l'Est paraissaient minces. Plusieurs craignaient que la vente de livres et de journaux occidentaux en Europe de l'Est et surtout en URSS ne soit pas acceptée. Dans ces conditions, les efforts se portèrent sur les conditions de travail des journalistes occidentaux en Europe de l'Est. L'Ouest recherchait particulièrement l'accroissement des possibilités de voyage des journalistes et des visas accordés à leurs équipes techniques de même que la permission pour eux d'importer leur matériel de travail. L'insatisfaction planait donc encore sur certaines délégations du camp occidental et risquait de provoquer de nouveaux conflits. Les Soviétiques ne semblèrent pas redouter la confrontation puisqu'ils invitèrent les représentants de la Suisse à participer au groupe de rédaction sur les contacts humains.

À partir de la fin de mai, la rédaction du troisième point de l'ordre du jour et du mandat de la troisième commission progressa rapidement. Le texte sur les contacts entre les personnes fut mis au point le 29 mai<sup>428</sup>. Le 1<sup>er</sup> juin, le groupe de travail avait résolu le chapitre de la coopération culturelle et se tourna vers le problème de l'information<sup>429</sup>. Le 6 juin, il ne restait plus qu'à déterminer le titre du point 3 de l'ordre du jour et à en ordonner le contenu, ce qui fut réalisé le lendemain. Le titre de « coopération dans les domaines humanitaires et autres » satisfaisait davantage les États occidentaux, qui voulaient ainsi mettre l'accent sur les contacts humains, que les pays socialistes, qui favorisaient des termes plus orientés dans le sens de la coopération culturelle<sup>430</sup>. Après des semaines d'efforts, les Trente-Quatre avaient donc réussi à s'entendre sur un texte commun dans le domaine controversé des contacts humains.

#### 4 – LES RECOMMANDATIONS FINALES DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE

Le texte du mandat de la troisième commission remplit cinq des 16 pages de l'ordre du jour final. Cela n'indique pas le degré de difficulté qu'il a suscité à Helsinki.

L'assemblée des Trente-Quatre a adopté, pour le troisième point de l'ordre du jour, un titre beaucoup plus vague que celui qu'avaient avancé les Neuf le 15 janvier<sup>431</sup>. Mais les Soviétiques aussi durent faire des concessions et, en fait, les deux camps adoptèrent un compromis.

Le préambule de la troisième section de l'ordre du jour représente le résultat final d'un long exercice de compromis. D'une part, l'Est éprouve la satisfaction de voir le problème des échanges placé dans le contexte du « renforcement de la paix » et de « l'enrichissement spirituel de la personnalité humaine », ce qui préserve la possibilité d'une interprétation subjective, et peut aussi se réjouir du caractère vague de la tâche de la troisième commission, qui est « chargée d'examiner toutes les possibilités de coopération permettant de créer de meilleures conditions pour l'accroissement des échanges<sup>432</sup> », sans plus. D'autre part, l'Ouest a réussi à insérer dans le texte, comme buts ultimes, des idées qui lui sont chères et que l'Est avait longtemps rejetées, telles « une plus large diffusion de l'information », l'« extension des contacts entre les personnes »

428. *Le Monde*, 31 mai 1973, p. 5.

429. *The Times*, 2 juin 1973, p. 5.

430. *FAZ*, 7 et 8 juin 1973, pp. 6 et 1 respectivement.

431. Cf. p. 324.

432. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 14.

et la « solution des problèmes humanitaires ». De plus, il a obtenu que les États participants abordent ces problèmes « indépendamment de leurs régimes politiques, économiques et sociaux » et que la commission « n'utilisera pas seulement les formes existantes de coopération, mais élaborera aussi des voies et moyens nouveaux conformes à ces objectifs ». Une fois ces concessions acquises, il est significatif que l'Ouest ait aussi forcé l'Union soviétique à une simple évocation des principes tombant sous la coupe du premier point de l'ordre du jour plutôt que d'accepter une énumération de principes spécifiques qui auraient facilement pu passer pour des restrictions par la suite. Enfin, comme il l'avait fait dans le texte du deuxième point de l'ordre du jour, l'Ouest, en spécifiant que « la Commission devra également examiner dans quelle mesure on pourra faire appel au concours d'institutions existantes », tente de se prémunir contre la possibilité d'une campagne intense de l'URSS en faveur de l'institutionnalisation de la CsCE<sup>433</sup>.

Une étude comparative de l'ordre du jour de la CEE et des recommandations finales d'Helsinki permet de constater la similitude qui existe entre les deux documents au sujet du troisième point et aussi de déterminer sur quel point s'est exercé le processus de marchandage. La seule comparaison des titres et de l'ordre des sous-commissions apporte quelques indices :

TABLEAU II

*Comparaison de la structure des sous-commissions relatives au point 3 de l'ordre du jour*

Ordre du jour de la CEE (15 janvier 1973) <sup>434</sup>	Recommandations finales des consultations d'Helsinki (8 juin 1973)
N° III. Commission sur les contacts humains, les échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation, le flot plus libre d'information	N° III. Coopération dans les domaines humanitaires et autres
1. Contacts humains	1. Contacts entre les personnes
2. Contacts culturels	2. Information
3. Contacts et échanges dans le domaine de l'éducation	3. Coopération et échanges dans le domaine de la culture
4. Élargissement de l'information	4. Coopération et échanges dans le domaine de l'éducation

Si les sources qui décrivent l'ordre du jour de la CEE sont exactes, on peut déduire les remarques suivantes. Le titre final de la première sous-commission répond davantage aux exigences occidentales d'une circulation qui ne serait pas nécessairement contrôlée par les gouvernements. Enfin, le sujet de l'information passe du dernier au deuxième rang tandis que celui de la culture passe du deuxième au troisième. C'est donc dire que si les délégations ont établi un parallèle entre le rang et l'importance, l'URSS s'est montrée généreuse sur ces deux points. Quant au contenu de l'ordre du jour, il ne semble pas que les tâches des sous-commissions différeront sensiblement de celles qu'avaient prévues les membres de la CEE.

La sous-commission sur les contacts entre les personnes vise une plus grande liberté de mouvement « sur le plan individuel ou collectif, privé ou officiel », comme le souhaitait l'Ouest, mais dans des termes très circonspects. Ses tâches sont de trois ordres : les visites familiales, la réunion des familles séparées et les mariages, les déplacements et le tourisme, les rencontres de jeunes et les sports<sup>436</sup>. Le problème des familles divisées obtient ainsi une place de premier plan,

433. *Ibid.*

434. *FAZ*, 16 janvier 1973, p. 1, et *The Times* (Londres), 19 janvier 1973, p. 7.

435. *Recommandations...* pp. 14 à 18.

436. *Ibid.*, p. 15.

après s'être avéré important au cours des négociations<sup>437</sup>. Parmi les délégations qui ont manifesté de l'intérêt en ce sens se trouve celle du Canada. En effet, le représentant canadien a déclaré le 1<sup>er</sup> décembre que « l'un des aspects auxquels les Canadiens s'intéressent au plus haut point serait celui des mesures destinées à aplanir les difficultés qui frappent la circulation des membres d'une même famille qui souhaiteraient rejoindre leurs parents se trouvant dans d'autres pays ou leur rendre visite<sup>438</sup> ».

La sous-commission sur l'information reprend les propositions des pays membres de la CEE très fidèlement. Elle étudiera l'amélioration de la diffusion de l'information, de l'accès à l'information, de la coopération dans l'échange d'information et des conditions de travail des journalistes.

La sous-commission sur l'information reprend les propositions des pays-membres de la CEE très fidèlement. Elle étudiera l'amélioration de la diffusion de l'information, de l'accès à politiques culturelles et d'opérer à partir d'une conception large de la culture, se voit confier six champs d'action. Enfin, quatre tâches sont assignées à la sous-commission sur la coopération et les échanges dans le domaine de l'éducation.

La fréquence de certaines considérations mérite qu'elles soient étudiées de façon plus serrée. Par exemple, il est spécifié à plusieurs reprises, conformément aux désirs des pays occidentaux, que la coopération dans le domaine humanitaire ne sera pas limitée aux organisations gouvernementales. Peut-être en guise de compensations, les représentants est-européens ont obtenu que les déplacements de chercheurs, d'étudiants ou d'individus en général ne soient envisagés que dans des « conditions mutuellement acceptables<sup>439</sup> ». Enfin, à la demande de la délégation yougoslave en dernière minute<sup>440</sup>, il est fait mention à deux reprises, en ce qui concerne la coopération dans le domaine de la culture et de l'éducation, de la « contribution que les minorités nationales ou les cultures régionales pourraient y apporter<sup>441</sup> ».

Ainsi, se résume pour l'essentiel la troisième section de l'ordre du jour, telle qu'adoptée dans sa forme définitive par les 34 délégations réunies aux pourparlers de Helsinki. Le texte des Recommandations finales<sup>442</sup> complètera les détails des mandats de la troisième commission et de ses quatre sous-commissions.

\* \* \*

Le thème des contacts humains ne constitue probablement pas le plus important sujet qui ait été discuté à Helsinki. Plusieurs seraient enclins à lui préférer, dans une telle échelle, au moins le problème de la sécurité européenne, sinon celui de la coopération économique. Ce fut cependant celui qui souleva le plus de difficultés<sup>443</sup>.

Cette réalité reflète le manque d'intérêt des délégations occidentales pour la CsCE. Elles n'avaient pas d'intérêt vital en jeu dans un tel forum et ne désiraient pas entretenir l'enthousiasme exubérant de l'URSS sans inciter cette dernière à quelques concessions en leur faveur. Les contacts humains devinrent le sujet privilégié de leurs revendications et elles firent preuve, dans ce domaine, d'une grande fermeté.

Le ferme désir des pays occidentaux de faire payer, et non de donner, à l'URSS des concessions sur d'autres points plaça les négociateurs soviétiques sur la défensive dès le début des pourparlers de Helsinki. Anticulture, propagande, subversion : aucun des prétextes qu'ils employaient pour faire passer des restrictions concrètes concernant la souveraineté des États et la nécessité d'un contrôle gouvernemental sur les déplacements individuels ne réussit à

437. Cf. pp. 351-353.

438. Discours de l'ambassadeur du Canada en Finlande, M. E. A. Côté, *loc. cit.*

439. *Recommandations...*, pp. 15 et 18.

440. *FAZ*, 7 et 8 juin 1973, pp. 6 et 1 respectivement.

441. *Recommandations...*, pp. 17 et 18.

442. En annexe.

443. Cette opinion est partagée par Maurice DELARUE, cf. *Le Monde*, 9 juin 1973, p. 3.

détourner les diplomates occidentaux de leur conviction que les Soviétiques recherchaient avant tout un moyen de contrôler arbitrairement les allées et venues en Europe. Les propositions soviétiques furent repoussées jusqu'à ce que leurs auteurs se montrent plus conciliants.

La flexibilité de la délégation soviétique surprit agréablement plus d'un représentant occidental. Elle avait cédé sur plusieurs points : discussion du problème des contacts humains, acceptation d'une commission séparée sur ce sujet, abandon des réserves relatives à la souveraineté, place importante de la circulation des idées et des hommes dans le texte final.

Mais l'Union soviétique n'a en fait souscrit qu'à des recommandations vagues ou inoffensives. Elle ne s'est engagée à rien de précis, sinon la nécessité de discuter des contacts humains lors de la CSCE. L'avenir révélera quels résultats concrets naîtront de cet engagement.

En plus de l'insistance occidentale et de la souplesse soviétique, il existe un autre fait remarquable à propos du débat sur les contacts humains : la reconstitution des blocs et, plus précisément, des blocs idéologiques. Sur cette question, la Roumanie a réintégré les rangs du Pacte de Varsovie et la majorité des neutres s'est alignée avec l'OTAN. La guerre froide demeure actuelle dans le domaine idéologique et ce dernier relent de l'histoire récente complique la solution des problèmes humanitaires des populations européennes.

## F – La quatrième corbeille : suites institutionnelles

Les pays-membres du Pacte de Varsovie n'avaient pas accepté les contacts humains comme thème de discussion à la veille des consultations d'Helsinki. Il en était de même pour l'OTAN en ce qui concerne le projet d'institutionnaliser la CSCE.

L'origine de cette proposition reste problématique<sup>444</sup>. Peut-être à la demande de la Grande-Bretagne, le Conseil atlantique, dans son communiqué de mai 1970, envisageait-il l'établissement d'un corps permanent qui ferait la transition vers des négociations multilatérales. L'aide-mémoire publié par le Pacte de Varsovie à Budapest un mois plus tard reprenait l'idée de l'OTAN et lui conférait une nouvelle importance :

Un certain nombre de gouvernements se prononcent en faveur d'un élargissement de l'ordre du jour de la Conférence.

Guidés par leur désir de parvenir à une entente sur l'ordre du jour de la Conférence paneuropéenne qui soit acceptable pour tous les pays intéressés, les gouvernements... recommandent d'ajouter à l'ordre du jour déjà proposé le point suivant :

La création, lors de la Conférence paneuropéenne, d'un organisme chargé des questions de sécurité et de coopération en Europe<sup>445</sup>.

L'OTAN, qui n'avait sûrement pas songé à un rôle aussi important pour l'organisme permanent, ignore cette proposition dans ses communiqués successifs<sup>446</sup>. À l'ouverture des pourparlers exploratoires d'Helsinki, l'unanimité était donc loin d'être acquise à propos de l'institutionnalisation de la CSCE.

## 1 – DIVERSITÉ DES ATTITUDES

D'où qu'elle vienne, l'idée d'une institutionnalisation de la CSCE avait été bien accueillie dans le champ socialiste. Le Pacte de Varsovie, avec, il est vrai, plus d'intérêt stratégique que d'enthousiasme, lui avait découvert dès sa rencontre de Budapest une première fonction : « La considération de la question relative à la réduction des forces armées étrangères... pourrait être discutée dans l'organisme qu'il est proposé d'établir à la conférence paneuropéenne<sup>447</sup> ». Cet aspect du projet plut principalement aux États est-européens non participants à la conférence de

444. Cf. pp. 298 et 322.

445. PALMER, *The Prospects for a European Security Conference*, p. 98.

446. Cf. p. 322.

447. PALMER, *op. cit.*

Vienne<sup>448</sup>. Les membres du bloc socialiste justifient également l'utilité d'un organisme permanent par la contribution qu'il pourrait apporter à une concertation paneuropéenne et par son rôle d'exécutif à l'endroit de la CSCE<sup>449</sup>. Ainsi, le Pacte de Varsovie réaffirmait à Prague en janvier 1973 qu'« il serait utile de créer, à l'occasion de la conférence intereuropéenne, un organisme permanent représentant tous les États-membres intéressés, chargé de poursuivre en commun après la conférence la coordination des mesures adoptées ultérieurement à ces fins<sup>450</sup> ». En 1972, l'intérêt des pays socialistes pour l'institutionnalisation de la CSCE était donc fortement ancré. Il avait même été très tôt partagé par la Roumanie. En effet, le 15 juin 1970, le président Ceausescu, en visite en France, s'était prononcé en faveur d'un organisme permanent sous l'égide de l'ONU. Les États-membres du Pacte de Varsovie se présentaient donc à Helsinki avec une position commune sur ce sujet.

Le groupe des alliés occidentaux et des neutres était partagé entre plusieurs attitudes hétérogènes. Officiellement, l'OTAN faisait preuve de méfiance, comme en témoignent le silence de ses communiqués et les interventions de son secrétaire général, Manlio Brosio. Ce dernier, devant l'Assemblée atlantique à La Haye le 9 novembre 1970 et devant l'assemblée de l'UfO à Paris, le 17, exprima ses craintes au sujet de l'impact d'un organisme paneuropéen sur les activités de l'OTAN. Par contre, cette même Assemblée atlantique avait approuvé l'idée d'un nouvel organisme européen<sup>451</sup>. Dans l'ensemble, c'étaient cependant les réticences qui prédominaient. Celles-ci reposaient sur les raisons suivantes. En premier lieu, plusieurs étaient refroidis par l'enthousiasme du camp socialiste et lui prêtaient des arrière-pensées douteuses. De plus, la création d'un nouvel organisme européen leur semblait inutile alors qu'il en existait déjà plusieurs, qui pourraient probablement coopérer avec les Trente-Quatre<sup>452</sup>. Enfin, si ce projet était accepté trop tôt, la CSCE risquait de différer au futur organisme européen plusieurs discussions importantes<sup>453</sup>. L'accueil favorable de la proposition est-européenne par plusieurs délégations à Helsinki força les plus hésitants à l'Ouest à élaborer une stratégie : les diplomates occidentaux parleraient des « suites à donner à la Conférence » plutôt que de discuter immédiatement de la création d'un organisme permanent, dont l'acceptation serait soumise aux résultats des négociations, en particulier en ce qui concerne le troisième point de l'ordre du jour<sup>454</sup>. Toutes les délégations occidentales semblent s'être entendues sur ce point, mais certains gouvernements ont paru plus enthousiastes que d'autres. La Belgique et la Grande-Bretagne ont penché assez tôt en faveur d'une nouvelle institution européenne<sup>455</sup> tandis que la France réservait longtemps sa position<sup>456</sup>. Le gouvernement britannique fut le plus précoce. Son projet SCEWER (Standing Commission on East-West Relations), proposé par l'équipe travailliste en décembre 1969<sup>457</sup>, visait aussi à assurer la suite institutionnelle de la CSCE<sup>458</sup>. Plus réservés, les conservateurs continuèrent cependant de la même façon. Dans un discours prononcé le 19 octobre 1971, Sir Alec Douglas-Home se montra favorable à la création d'un mécanisme paneuropéen de concertation. Dix jours plus tard, le premier ministre Edward Heath acceptait

448. *Le Monde*, 16 janvier 1973, p. 3.

449. *Le Monde*, 22 novembre 1972, p. 3 (article de Jean SCHWOEBEL). Individuellement, certains États ont d'autres motivations, qui seront étudiées plus loin, dans la huitième partie.

450. Ministère des Affaires étrangères, *Documents d'actualité internationale*, Paris, n° 9, 26 février au 3 mars 1972, p. 140.

451. *Le Monde*, 25 novembre 1972, p. 2.

452. « Le point sur les propositions aux pourparlers d'Helsinki », *Nouvelles de l'OTAN*, 21(2) mars-avril 1973, p. 5, *The Times* (Londres) 23 novembre 1972, p. 7, *NYT*, 30 novembre 1972, p. 6.

453. *The Times*, 23 novembre 1973, p. 7.

454. *Le Monde*, 25 novembre 1972, p. 2, et *FAZ*, 6 avril 1973, p. 5.

455. PALMER, *op. cit.*, p. 52.

456. *Le Monde*, 12 janvier 1973, p. 6 (article de Michel TATU), et 16 janvier 1973, p. 3.

457. Cf. p. 299.

458. PALMER, *op. cit.*, pp. 46 et 47.

devant le ministre soviétique A. Gromyko que la CsCE aborde cette question. Ces nuances au sein du groupe occidental ne dégénérèrent jamais en réelles divergences. Chez les neutres, aussi, l'intérêt côtoyait la méfiance<sup>459</sup>. En somme, tous étaient prêts à la négociation.

## 2 – LES PRISES DE POSITION DES DÉLÉGATIONS À HELSINKI

L'URSS se présenta à Helsinki avec l'intention d'obtenir un accord de principe sur l'institutionnalisation de la CsCE dès le stade des pourparlers préparatoires<sup>460</sup>. C'est elle qui mena l'offensive pour les pays socialistes. L'ambassadeur Maltsev, dans sa déclaration du 29 novembre, proposa la création d'un organisme approprié, de nature consultative, qui établirait un lien entre la première conférence et les suivantes<sup>461</sup>. Son invitation n'obtint pas de réponse du côté occidental : l'ordre du jour ouest-européen du 15 janvier ne traitait pas des suites institutionnelles de la CsCE. La Suisse, cependant, dans son plan d'ordre du jour en quatre points, avait ménagé une place à ce sujet<sup>462</sup>. De plus, l'Espagne préparait un projet semblable : il s'agissait d'un « comité diplomatique pour la sécurité et la coopération en Europe », qui aurait réuni tous les ambassadeurs des pays participants dans la capitale d'un pays autre qu'une grande puissance<sup>463</sup>. La délégation soviétique allait tenter d'étendre ses appuis.

Dans leur ordre du jour du 22 janvier, les représentants soviétiques, en plus de proposer formellement l'établissement d'une commission consultative sur les questions de sécurité et de coopération en Europe, admettaient que les États-Unis et le Canada pourraient y participer<sup>464</sup>. Selon l'ambassadeur Maltsev, ce collège consultatif pourrait servir à des consultations, à la tenue de conférences subséquentes, et à un échange multilatéral d'information<sup>465</sup>.

La semaine avait débuté avec la présentation de l'ordre du jour soviétique et les jours suivants furent consacrés aux commentaires, dont plusieurs portèrent sur l'institutionnalisation de la CsCE. Le 24 janvier, la Hongrie et la Bulgarie complétèrent la communication soviétique tandis que l'Italie et la Grèce consentaient à discuter du projet en cause<sup>466</sup>. Le lendemain, l'Espagne manifestait de l'intérêt pour la proposition soviétique, et la France, tout en demandant plus de précisions, donnait son accord pour l'examiner<sup>467</sup>. Le voyage de M. Schumann en Roumanie à la fin de janvier permet à la presse de mieux cerner l'attitude du gouvernement français : il était prêt, si le fonctionnement des groupes de travail à Helsinki était efficace, à considérer la création d'organismes européens spécialisés, mais l'idée d'un seul corps permanent lui semblait encore prématurée<sup>468</sup>. À ce moment-là, le projet soviétique avait déjà obtenu assez d'appuis pour que le protocole suisse du 29 janvier en fasse le sujet d'une des corbeilles<sup>469</sup>. Il avait en fait franchi une étape importante vers l'insertion à l'ordre du jour définitif.

La quatrième corbeille fut examinée brièvement les 8 et 9 février et les délégations est-européennes tentèrent alors de vaincre la résistance des délégations encore hésitantes. Les Soviétiques intervinrent à deux reprises : le 8, pour rappeler que le rôle d'un corps permanent consisterait à faciliter les consultations et les échanges de vues de même qu'à convoquer les

459. *Le Monde*, 9 février 1973, p. 32, et *FAZ*, 3 juillet 1973, p. 6.

460. *Le Monde*, 12 janvier 1973, p. 6 (article de Michel TATU).

461. Murray GOLDBLATT, « Le Canada et la sécurité européenne », *Perspectives internationales*, janvier-février 1973, p. 31.

462. *Le Monde*, 14 décembre 1972, p. 9.

463. *Le Monde*, 11-12 février 1973, p. 2.

464. « Le point sur les propositions... » et *FAZ*, 6 avril 1973, p. 5.

465. *FAZ*, 23 janvier 1973, pp. 1 et 4.

466. *FAZ*, 25 janvier 1973, p. 7.

467. *FAZ*, et *Le Monde*, 26 janvier 1973, pp. 1 et 24 respectivement.

468. *Le Monde*, 31 janvier 1973, p. 4.

469. Cf. p. 309.



conférences ultérieures, et le 9, pour affirmer que son caractère consultatif garantissait que la politique étrangère des pays participants ne serait pas troublée. Au cours de la première journée de ce débat, les Roumains avaient défini la source de leur intérêt pour la création d'un organisme permanent: il assurerait la continuité des contacts entre les États participants, pourrait étudier des problèmes sur demande et aiderait à préparer les prochaines conférences. La délégation roumaine souhaitait également que cette institution soit composée d'officiels gouvernementaux et qu'elle change d'endroit à tous les six mois<sup>470</sup>.

Il ne semble pas que l'institutionnalisation de la CSCE ait fait l'objet de plusieurs séances de discussion par la suite. Le 7 mars, un article des *Izvestia*, soulignant l'utilité d'un organisme permanent pour la continuation des suites de la CSCE et de la normalisation des relations entre l'Est et l'Ouest, faisait remarquer que les délégations occidentales portaient de plus en plus d'attention à la proposition soviétique<sup>471</sup>. Effectivement, au début de la dernière session, elles auraient été prêtes à des concessions sur le texte du quatrième point de l'ordre du jour<sup>472</sup>.

### 3 – RECOMMANDATIONS FINALES SUR LES SUITES INSTITUTIONNELLES

L'insertion de la question des « suites de la Conférence » dans l'ordre du jour de la CSCE représente en soi une victoire pour le camp socialiste mais étant donné que le titre de ce point n'occupe qu'une des 16 pages du texte final, la teneur des termes employés montrent que les délégations occidentales n'ont encore rien consenti de concret.

Il est convenu qu'un comité de coordination, qui avait d'abord été proposé par l'ambassadeur français G. André le 13 mars<sup>473</sup> et dont la tâche consistera à coordonner les travaux des trois commissions pendant la deuxième phase de la CSCE, « examinera les procédures qui pourraient se révéler nécessaires pour mettre en œuvre les décisions de la Conférence et pour promouvoir le processus d'amélioration de la sécurité et de développement de la coopération en Europe<sup>474</sup> ». Ces procédures paraissent encore assez éloignées de l'organisme permanent désiré par les pays socialistes mais le texte mentionne que le comité pourra examiner aussi des propositions « dans le domaine de l'organisation<sup>475</sup> ». C'est la seule voie qui reste ouverte au projet soviétique et elle demeure incertaine. En effet, le comité devra œuvrer « sur la base des progrès réalisés à la Conférence<sup>476</sup> », ce qui confirme la stratégie occidentale, confirmée *a fortiori* par le passage qui demande au comité de prendre « également en considération les contributions qui, selon lui, pourraient être demandées aux organisations internationales existantes<sup>477</sup> ». Ainsi, le texte se rapproche fort du point de vue occidental.

\* \* \*

L'URSS a obtenu que les Trente-Quatre considèrent la question des suites de la CSCE. Par rapport à leur position antérieure, ceci représente une importante concession de la part des pays occidentaux. Mais ces derniers ont réussi à faire adopter un texte à caractère ambigu qui laisse en fait tout le problème ouvert. Ils détiennent ainsi un objet de marchandage qui pourrait s'avérer précieux dans l'avenir.

Presque tous les membres de l'OTAN, à quelques nuances près, partagent le même degré de méfiance à l'endroit de la proposition soviétique. L'Italie et la Grande-Bretagne compteraient parmi les plus réticents<sup>478</sup>. L'origine de leur suspicion réside dans la possibilité que les pays

470. *Le Monde*, 9 et 11-12 février 1973, pp. 32 et 2 respectivement.

471. MIKHAILOV, « Expectant Europe », *loc. cit.*, p. 24.

472. *The Times* (Londres), 25 avril 1973, p. 8.

473. *Le Monde*, 15 mars 1973, p. 5.

474. *Recommandations finales des consultations de Helsinki*, 8 juin 1973, p. 19.

475. *Ibid.*

476. *Ibid.*

477. *Ibid.*

478. *FAZ*, 28 mai 1973, p. 5.

socialistes ne se servent d'un organisme permanent ou même d'une simple procédure de consultation pour s'immiscer dans les affaires de l'Europe occidentale.

À la méfiance des Occidentaux correspond l'enthousiasme des gouvernements est-européens. Mais il semble qu'un front commun des pays socialistes sur cette question reposerait sur des bases fragiles : l'objectif n'est pas poursuivi pour les mêmes raisons, au moins dans le cas de la Roumanie.

Dans une telle situation, les pays tiers pourraient exercer une influence déterminante. Déjà, l'Espagne, intéressée à sortir de son isolement diplomatique, donne par son attitude favorable à l'institutionnalisation de la CSCE une idée des motivations qui pourraient guider les neutres et du chemin qu'ils pourraient choisir.

L'institutionnalisation de la CSCE dépend encore de circonstances aléatoires. Le sort de ce projet ne commencera à se dessiner qu'au cours de la CSCE. À la veille de la rencontre des ministres à Helsinki, c'était le sujet le plus incertain, tout en étant celui qui pourrait s'avérer le plus chargé de signification pour l'avenir.

(Suite et fin au vol. IV, n° 4)

TABLEAU I

## Délégations

N°	Pays	Délégué principal	Autres
1	Autriche		
2	Belgique		
3	Bulgarie		
4	Canada	Ernest A. Côté	
5	Chypre		
6	Danemark	Tscherning <sup>1</sup>	
7	Espagne	Nuño Aguirre de Carcer	
8	États-Unis	Val Peterson	George S. Vest
9	Finlande	Matti Tuovinen	
10	France	Gérard André	Jacques Andréani <sup>2</sup>
11	Grande-Bretagne	Anthony K. Elliott	
12	Grèce		
13	Hongrie		
14	Irlande	T. S. Odhrain	
15	Islande		
16	Italie		
17	Liechtenstein		
18	Luxembourg		
19	Malte		
20	Norvège	Knut Thommessen	
21	Pays-Bas	F. Valck Lucassen	
22	Pologne	Adam Villman	
23	Portugal		
24	RDA		
25	RFA	Guido Brunner	Detlav Scheel
26	Roumanie	Dr. Mircea Balanescu	Lipatti <sup>3</sup>
27	Saint-Marin		
28	Suède	Goeran Ryding	
29	Suisse	Samuel Campiche	
30	Tchécoslovaquie		
31	Turquie		
32	URSS	Viktor F. Maltsev	Valerian Zorine <sup>4</sup>
33	Vatican	Mgr Joseph Zabkar	
34	Yougoslavie	Mme Lubica Stanimirovic	

1. Les « numéros deux » sont des diplomates experts envoyés par les gouvernements afin de seconder les ambassadeurs.

2. Déjà ambassadeur à l'ONU et à Paris.

3. Ancien conseiller français à l'OTAN, il dirige un groupe de travail sur la CSCE.

4. Doyen des ambassadeurs en Finlande.

5. Directeur au ministère des Affaires étrangères roumain.